

Наиля АХМЕТОВА

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В статье рассматривается понятие конфликта интересов на государственной службе и анализируются основные нормативно-правовые акты, регламентирующие данный институт.

The article discusses the concept of conflict of interests in the public service and analyzes main regulatory acts concerning this institution.

Ключевые слова:

конфликт интересов, коррупция, личная заинтересованность, государственная служба, противодействие коррупции; conflict of interests, corruption, personal interest, public service, anti-corruption activity.

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции 2003 г. каждое государство-участник стремится, согласно основополагающим принципам своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять системы, способствующие прозрачности и предупреждающие возникновение коллизии интересов (п. 4 ст. 7)¹. Российское государство, ратифицировав данный международный документ, приняло на себя обязательства по урегулированию и предупреждению конфликта интересов на государственной службе.

Собственно, сам термин «конфликт интересов» впервые в России стал применяться в сфере предпринимательской деятельности². В частности, в п. 2 ст. 3 федерального закона «О рынке ценных бумаг» говорится о конфликте интересов брокера и его клиента, который определяется как «ситуация противоречия между имущественными и иными интересами профессионального участника рынка ценных бумаг и (или) его работников, осуществляющих свою деятельность на основании трудового или гражданско-правового договора, и клиента профессионального участника, в результате которого действия (бездействие) профессионального участника и (или) его работников причиняют убытки клиенту и (или) влекут иные неблагоприятные последствия для клиента»³.

В п. 3 ст. 8 федерального закона «О саморегулируемых организациях» под конфликтом интересов понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность членов саморегулируемой организации, лиц, входящих в состав органов управления саморегулируемой организации, ее работников, действующих на основании трудового договора или гражданско-правового договора, влияет или может повлиять на исполнение ими своих профессиональных обязанностей и (или) влечет за собой возникновение противоречия между такой личной заинтересованностью и законными интересами саморегулируемой организации или угрозу возникновения противоречия, которое способно приве-

АХМЕТОВА

Наиля

Ахметовна –

к.соц.н., доцент

кафедры

конституционного

и муниципального

права ВолГУ

akhmetova_nailya@

mail.ru

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС КонсультантПлюс.

² Слюсаренко Т.В. Урегулирование конфликта интересов в системе муниципальной службы // <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2009/04/05>

³ Постановление ФКЦБ РФ от 05.11.1998 г. № 44 «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг» // СПС КонсультантПлюс.

сти к причинению вреда законным интересам саморегулируемой организации»¹.

Таким образом, для конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности характерно наличие 3 компонентов: противоречия интересов, крупного убытка или неправомерного деяния (его сокрытие) и причинной связи между ними².

Категория конфликта интересов в системе государственной службы стала использоваться с момента принятия федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»³. Позже данное понятие упоминается в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, а также в федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁵. Принятие федерального закона «О противодействии коррупции»⁶ в 2008 г. оформило процесс распространения института конфликта интересов на все виды государственной службы.

В современных условиях порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов достаточно подробно регламентируется в ряде нормативно-правовых актов.

Так, указ Президента РФ «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» предусма-

тривает возможность принятия решения о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (п. 28, 31 Положения)⁷.

Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»⁸ определяет порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах в соответствии с федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Анализ содержащихся в отмеченных нормативно-правовых актах определений конфликта интересов позволяет сделать вывод о том, что под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами других субъектов права.

Таким образом, категория конфликта интересов раскрывается через понятие личной заинтересованности, под которой понимается возможность получения государственным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

⁷ Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 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» // СПС КонсультантПлюс.

⁸ Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СПС КонсультантПлюс.

¹ Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013) // СПС КонсультантПлюс.

² Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Трудовое право, 2009, № 4.

³ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

Личная заинтересованность, по мнению законодателя, может иметь как прямой, так и косвенный характер¹. Учитывая изложенное, достаточно сложно сказать, что при этом понимается под косвенной личной заинтересованностью. Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения².

Для более глубокого понимания сущности института конфликта интересов, а также выбора наиболее эффективного средства его урегулирования или предотвращения необходимо проведение типологизации понятия.

А.В. Соловьев предлагает различать юридический (конфликт права) и экономический (конфликт интересов) конфликты. Рациональный путь завершения экономического конфликта интересов он видит в разрешении конфликта путем согласования интересов в процессе обоюдного рассмотрения предмета спора или при участии третьих лиц. А вот уже процесс урегулирования юридического конфликта интересов А.В. Соловьев видит во вмешательстве в него административного органа или органа судебной власти³.

Ситуационную типологию конфликта интересов приводит С.Ю. Кабашов, который рассматривает особенности конфликта интересов при формировании состава комиссий, а также при проведении конкурсов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд⁴.

Предлагаемое С.Ю. Кабашовым обособление типичных ситуаций в деятельности государственных служащих представляется наиболее удачным, т.к. предоставляет возможность интегрировать наиболее схожие ситуативные условия,

сопутствующие такому феномену, как конфликт интересов на государственной службе. Владея информацией о существующих типовых ситуациях конфликта интересов, а также располагая личным опытом, государственный служащий способен принять верное решение и не допустить развития конфликтной ситуации, что, безусловно, будет способствовать надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей в соответствии с принципами законности, справедливости, соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ч. 4, 5 ст. 11) предусматривает следующие варианты предотвращения и урегулирования конфликта интересов:

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

2) отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

3) отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ.

Особо оговаривается в законе «О противодействии коррупции» ситуация, связанная с передачей государственным служащим в доверительное управление принадлежащих ему ценных бумаг, акций (доли участия, паи в уставных [складочных] капиталах организаций).

Практика показывает, что в основном ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных [складочных] капиталах организаций) передаются государственным служащими родственникам и иным лицам, поэтому данная ситуация до конца не исключает возможность их личной заинтересованности. В целях снижения риска возникновения ситуации конфликта интересов законодательством предусмотрено, что указанное имущество должно быть передано в доверительное управление независимому лицу.

Таким образом, данные варианты урегулирования или предотвращения конфликта интересов носят конкретный характер и представляют собой типичные

¹ Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика : учебное пособие. — М.: ИНФРА-М, 2011, с. 36.

² Кандыбин Р. Сущность и типология конфликта интересов на государственной службе в военной организации государства // Военное право, 2013, вып. № 1, с. 6.

³ Соловьев А.В. Конфликты на государственной службе: типология и управление : учебно-практическое пособие. — М. : Альфа-Пресс, 2008, с. 142.

⁴ Кабашов С.Ю. Указ. соч., с. 54.

варианты поведения государственного служащего, оказавшегося в конфликтной ситуации.

Автор предлагает дополнить перечень следующим комплексом мер:

- информирование государственных служащих об их правовом статусе, о возможных случаях конфликта интересов, а также ознакомление их с обязанностями по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- проведение комплекса мероприятий, направленных на формирование атмосферы реальности наступления ответственности за невыполнение обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- подготовка методических материалов, включающих краткие обзоры основных запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых в целях противодействия коррупции, а также тематических сборников нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции;

- участие государственных служащих в научно-практических мероприятиях по антикоррупционной тематике (обучающие семинары, курсы повышения квалификации);

- совершенствование связи подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и кадровых служб государственных органов;

- материальное стимулирование соблюдения государственным служащими запретов и ограничений, а также обязанностей.

Обращаем внимание на то обстоятельство, что перечень данных мер носит в большей степени превентивный характер и предполагает информирование и обучение государственных служащих.

В заключение следует отметить, что конфликт интересов в системе государственной службы – явление достаточно сложное, требующее дальнейшей проработки как на правотворческом, так и на правоприменительном уровне.