

Научная статья
УДК 342.98
DOI 10.18101/2658-4409-2023-2-35-43

ПРЕПЯТСТВИЯ В ВЫЯВЛЕНИИ И УСТРАНЕНИИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

© Хорошунов Евгений Валерьевич

главный специалист,
Министерство строительства и модернизации
жилищно-коммунального комплекса Республики Бурятия
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Ленина, 54
89516358667@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию положений, раскрывающих особенности препятствий в выявлении и устранении конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, который исследуется в контексте коррупционных механизмов на государственной и муниципальной службе. Рассматриваются основные причины и условия, которые способствуют возникновению данного конфликта. Отмечается правовое регулирование, связанное с конфликтом интересов, в том числе Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденный указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478. В работе приводятся данные правоприменительной и судебной практики относительно конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе на примере Республики Бурятия. Автор делает вывод о сложной конструкции легального определения «конфликт интересов», а также обращает внимание на необходимость модернизации организационно-правового механизма преодоления конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, в связи с чем приводит некоторые меры совершенствования по его урегулированию.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, личная заинтересованность, государственная гражданская служба, муниципальная служба.

Для цитирования

Хорошунов Е. В. Препятствия в выявлении и устранении конфликта интересов на государственной гражданской службе и муниципальной службе // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. Вып. 2. С. 35–43.

Противодействие коррупции является одной из главных задач государства. Коррупция представляет собой непосредственный риск для национальной безопасности. Это явление стало обыденным и прочно вошло в политику, экономику. Одной из самых опасных разновидностей коррупции является коррупция на государственной службе, поскольку она не только создает огромные диспропорции в государственных учреждениях, но и влияет на общественное мнение, приводя к потере веры в способность защитить права и свободы граждан.

Поражение коррупционных сил во властных структурах неизбежно приведет к снижению государственного регулирования экономических и социальных

вопросов, при этом девиантное поведение будет доминировать на всех уровнях функционирования общества. Как известно, формирование коррупционной составляющей на государственной (муниципальной) службе начинается с появления конфликта интересов. В связи с этим препятствия в выявлении и устранении конфликта интересов требуют серьезного исследования. Для устранения конфликта интересов в государственном (муниципальном) секторе необходима тщательно продуманная антикоррупционная программа, основанная на объединении опыта и оценке достижений и недостатков местной практики выявления и устранения конфликта интересов.

Юридическая литература относительно понятия «конфликт интересов» содержит следующее определение: конфликт интересов является достаточно сложным социальным явлением, на которое оказывают влияние большое число субъективных и объективных факторов, недочеты и институциональные погрешности, существующие в организации государственной службы. В Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в п. 1 ст. 10 дается понятие «конфликт интересов»¹.

Данное понятие объемное, сложное для восприятия и абстрактное, поэтому считаем целесообразным выделить конкретные аспекты конфликта интересов. Во-первых, это наличие отношений подчинения (контроля) между лицами, у которых есть неформальные отношения. Во-вторых, обращение за получением государственной услуги (по иным вопросам) в орган, в котором работает госслужащий. Например, когда сотрудник полиции, работающий в отделе, в котором дают разрешение на хранение оружия, подает заявление в этот отдел. В-третьих, наличие неформальных отношений между госслужащим и лицом, в отношении которого он (или орган) осуществляет функции государственного управления. Здесь следует отметить, что на практике зачастую проверяются только родственники госслужащего как лица, имеющие неформальные отношения, а иные сферы не проверяются.

Следует подчеркнуть, что такое определение абстрактно и не отражает всю совокупность вероятных ситуаций, при которых возможно возникновение конфликта интересов. Основная суть, которая отражается законодателем в данном определении, — это корреляция между исполненными государственным гражданским служащим ненадлежащим образом должностными обязанностями и его личными интересами и гипотетическая возможность ненадлежащего исполнения обязанностей.

Таким образом, конфликт интересов — это ситуация, когда личная заинтересованность замещающего должность (замещением которой предусматривается предотвращение и урегулирование конфликтов интересов) лица оказывает влияние на выполнение служащим своих служебных обязанностей беспристрастно, надлежащим образом и объективно.

Закон четко не прописал, что есть конфликт интересов на службе (причем как государственной, так и муниципальной). Полагается, что основные признаки

¹ О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 06.02.2023). Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

такой ситуации в итоге состоят в том, что гражданин работает на государственной (муниципальной) службе и в связи со своей должностью у него возникает реальная возможность получить ценности, деньги или иные блага помимо зарплаты как для себя, так и иных интересующих его лиц (к примеру родственников), имущественные права для себя либо иных интересующих его лиц.

Рассматривая причины конфликтов, необходимо сделать акцент, что речь ведется не о как таковом конфликте интересов, а о ситуации, которая перешла в конфликт, то есть человеком были совершены действия при преследовании личных интересов вразрез с интересами службы и общества, то есть ситуация, в которой конфликт интересов стал причиной коррупционного поведения. Следует отметить, что ряд исследователей считает, что увязывать понятие «конфликт интересов» только с противодействием коррупции является в корне неверным, потому что данный конфликт не всегда имеет коррупционный результат — в частых случаях служащие, не выполняя противоправных деяний, принимают участие в конфликте интересов.

Основные обстоятельства, которые способствуют возникновению конфликта интересов:

- возникшее противоречие вероятно повлечет ущерб интересам государства;
- личные интересы чиновника весьма сильно влияют на осуществление им обязанностей;
- проблемы в законодательстве.

В законодательстве в качестве причины возникновения конфликта интересов определен только материальный интерес, который может возникнуть со стороны муниципального или государственного служащего. При этом, как отмечают многие исследователи, не только материальный интерес может стать причиной возникновения конфликта интересов. Например, государственные (муниципальные) служащие в достаточно частых случаях в целях продвижения по службе используют личные и родственные связи. Нужно признать, что собственно слабость общества и государства дает возможность имеющим заинтересованность группам лиц и лицам применять для достижения личных целей любые, даже запрещенные средства. В круг их интересов входят замещающие должности на государственной службе служащие. В данном случае третье лицо выступает как источник конфликта частных интересов государственного служащего и интересов государственного поста (то есть непосредственно интересов государства). Все-таки коррупция выступает наиболее важным отрицательным следствием конфликта интересов. Одновременно с этим конфликт интересов следует чаще всего изучать как базу появления коррупции, так как непосредственно частные интересы госслужащего могут повлечь к коррупционным проявлениям, таким как получение взятки и использование должностных полномочий в преступных целях.

Множество ситуаций попадает под определение «конфликт интересов». Все эти ситуации объединяет то, что возникают они именно в рамках непосредственного осуществления своих полномочий государственного (муниципального) служащего.

Что касается санкции, которая последует за неисполнением обязанности, заключающейся в принятии мер по недопущению конфликта интересов, то она заключается в увольнении, в установленном законом порядке. Подобного вида наказание является весьма объективным и закономерным, так как дисциплинарные проступки оказывают отрицательное воздействие не только на деятельность конкретного государственного или муниципального органа, а на всю службу в целом вне зависимости от ее уровня.

Данную ситуацию можно рассмотреть при анализе применения судами антикоррупционного законодательства при разрешении споров относительно привлечения государственных и муниципальных служащих к юридической ответственности за попытку утаить возможный конфликт интересов, стороной которого они выступали.

Согласно апелляционному определению Верховного суда Республики Бурятия от 09.11.2022 2-2190/2022 по делу № 33-4030/2022 рассмотрен вопрос об увольнении в связи с утратой доверия в 2022 г. экс-министра образования Бурятии. Согласно апелляционному определению от 9 ноября 2022 г. отмечено, что «чиновник не принял мер по урегулированию конфликта интересов при предоставлении мер финансовой поддержки аффилированной организации»¹.

Из материала дела следует, что в период работы Жалсанова Б.Б. по трудовому договору от 22 декабря 2017 г. и при новом назначении на должность министра образования и науки РБ в феврале 2021 г. он не уведомлял Главу Республики Бурятия о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения при рассмотрении возглавляемым им министерством заявлений детского сада «Туяа» на переоформление лицензии на образовательную деятельность, на получение субсидий из республиканского бюджета, не принимал меры к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Только в марте 2021 г. Жалсановым на имя Главы Республики Бурятия было подано уведомление о том, что при исполнении им обязанностей министра возможен конфликт интересов при получении детским садом «Туяа» (где работает его супруга, а генеральным директором является ее сестра) субсидий из республиканского и муниципального бюджетов на реализацию федерального государственного образовательного стандарта на уход и присмотр за детьми. При этом в документе не было указано то, что единственным учредителем детского сада является его отец².

В Республике Бурятия во исполнение вышеупомянутого указа Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы»³ создана антикоррупционная программа Республики Бурятия на 2021–2024 гг., утвержденная указом Главы Республики Бурятия от 14.04.2021 № 108 (в ред. от 13.09.2021 № 269).

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 09.11.2022 2-2190/2022 по делу № 33-4030/2022. URL: <https://xn--80aegeo8aeimu.xn--80asehdb/71790707/extended> (дата обращения: 20.04.2023). Текст : электронный.

² Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 09.11.2022 2-2190/2022 по делу № 33-4030/2022. URL: <https://xn--80aegeo8aeimu.xn--80asehdb/71790707/extended>. (дата обращения: 20.04.2023). Текст : электронный.

³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: указ Президента РФ от 16.08.2021. № 478. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

Исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в Республике Бурятия в 2022 г. организованы и проведены следующие мероприятия:

- проводилась актуализация сведений, содержащихся в анкетах, представляемых при назначении на должности государственной гражданской и муниципальной службы;
- постоянно доводится информация об алгоритме действий: для отдельной категории лиц в случае получения подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей;
- проводится анализ обращений граждан и организаций, а также сообщений средств массовой информации на предмет выявления фактов несоблюдения служащими требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов;
- комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образованных в исполнительных органах государственной власти, выявлено 19 нарушений. По результатам заседаний комиссий привлечен к дисциплинарной ответственности один государственный гражданский служащий.

Например, согласно информации о результатах деятельности Аттестационной комиссии МВД по Республике Бурятия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов за 12 месяцев 2022 г. проведено 5 заседаний Аттестационной комиссии МВД по Республике Бурятия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, в рамках которых рассмотрено 4 материала о применении к сотрудникам мер дисциплинарной ответственности, ранее подававшим уведомление о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений, по результатам рассмотрений членами комиссии приняты решения о привлечении 4 сотрудников к дисциплинарной ответственности в связи с непредоставлением сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период 2020 г.¹

Рассмотрено 37 уведомлений о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, по результатам рассмотрения членами комиссии приняты решения о том, что подчиненность или подконтрольность между указанными сотрудниками отсутствует, однако при исполнении ими служебных обязанностей возможно возникновение личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов. Комиссией рекомендовано сотрудникам и руководителям подразделений принимать дальнейшие меры по недопущению возникновения личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.

Структурным подразделением администрации Главы Республики Бурятия и

¹ Информация о результатах деятельности Аттестационной комиссии МВД по Республике Бурятия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов за 12 месяцев 2022 года. URL: <https://03.xn--b1aew.xn--plai/document/34758785> (дата обращения: 10.05.2023). Текст : электронный.

Правительства Республики Бурятия отделом по профилактике коррупционных и иных правонарушений на постоянной основе проводятся мероприятия в формате круглых столов и семинаров по вопросам реализации антикоррупционной политики в республике с участием представителей Общественной палаты Республики Бурятия, исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований республики, правоохранительных органов, институтов гражданского общества, в том числе учебных заведений, общественных объединений и профессиональных сообществ.

Таким образом, в соответствии с положениями Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденного указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 47¹, необходимо совершенствовать правовые основы и организационную систему предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В связи с чем можно предпринять некоторые шаги для выявления и предотвращения конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе.

1. Четкая политика и руководящие принципы могут помочь предотвратить конфликт интересов, установив четкие ожидания и границы для государственных должностных лиц. В этой политике должно быть указано, что представляет собой конфликт интересов, как раскрывать потенциальные конфликты и как управлять конфликтами, если они возникают. Предоставляя четкие рамки для урегулирования конфликтов интересов, должностные лица с большей вероятностью будут понимать свои обязанности и действовать в общественных интересах.

2. Одним из наиболее эффективных способов предотвращения конфликта интересов является требование к государственным должностным лицам раскрывать свои финансовые и личные интересы. Это позволяет другим должностным лицам и общественности выявлять потенциальные конфликты и предпринимать шаги по их разрешению. Раскрытие информации должно осуществляться на регулярной основе и быть легкодоступным для общественности. Такой уровень прозрачности может помочь укрепить доверие к правительству и гарантировать, что чиновники действуют в общественных интересах.

3. Когда у государственного должностного лица возникает конфликт интересов, от него следует потребовать самоотвода от принятия любых решений, связанных с этим вопросом. Процедуры отвода должны быть четко определены и доведены до сведения всех должностных лиц. Это гарантирует, что решения принимаются в наилучших интересах общества и не зависят от личных интересов.

4. Многие конфликты интересов возникают из-за непонимания этических обязанностей. Обучение государственных должностных лиц этике может помочь предотвратить конфликты интересов, гарантируя, что должностные лица осведомлены о своих обязанностях и о том, как управлять потенциальными конфликтами. Обучение должно охватывать такие темы, как принятие этических решений, выявление конфликтов интересов и процедуры отвода.

¹О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.12.2022). Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

5. Государственные должностные лица должны нести ответственность за свои действия. Укрепление механизмов подотчетности может помочь предотвратить конфликт интересов, гарантируя, что должностные лица столкнутся с последствиями, если они будут действовать в своих собственных интересах, а не в интересах общества. Это включает в себя установление наказаний за нарушения этической политики и обеспечение проведения расследований при выявлении потенциальных конфликтов интересов.

6. Наконец, предотвращение конфликтов интересов требует культуры прозрачности и этического поведения.

Представляется целесообразным также создание независимого Управления по этике и служебному поведению государственных и муниципальных служащих, которое занималось бы рассмотрением жалоб о нарушении кодекса этики, разработкой рекомендаций по усовершенствованию кодекса этики; разработкой учебных материалов и мероприятий; публикацией ежегодного отчета о нарушении кодекса этики; разработкой методических рекомендаций к кодексу этики; разъяснением положений кодекса этики; контролем за деятельностью комиссий по соблюдению требований служебного поведения в органах власти.

Важное место в повышении нравственной культуры государственных и муниципальных служащих занимает и этическое образование. В России путем подготовки, переподготовки, повышения квалификации, тренингов, индивидуальных консультаций, дистанционного обучения, семинаров, конференций по обмену опытом, создания методических рекомендаций, учебно-методических пособий, видеоматериалов для государственных и муниципальных служащих необходимо повышать не только их профессиональный уровень, но и нравственную культуру. Помимо этического образования следует включить моральные основы в подбор и оценку кадров, что также будет способствовать формированию морального должностного поведения гражданских и муниципальных служащих.

Таким образом, разработка четких требований к служебному поведению и механизмов их реализации, установление юридической ответственности за их нарушения являются правовыми предпосылками соблюдения указанных требований по предотвращению конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе.

Устанавливая четкую политику и руководящие принципы, требующие раскрытия информации о потенциальных конфликтах, устанавливая процедуры отвода, обеспечивая обучение этике, укрепляя механизмы подотчетности и продвигая культуру прозрачности и этического поведения, государственные учреждения могут гарантировать, что должностные лица действуют в наилучших интересах общества.

Литература

1. Ахмедова А. М. Способы предотвращения конфликтов интересов на государственной службе // Молодой ученый. 2023. № 17(464). С. 330–332. URL: <https://moluch.ru/archive/464/101946/> (дата обращения: 16.05.2023). Текст : электронный.

2. Амаран А. А. Причины возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе // Вестник магистратуры. 2021. № 2–2 (113). С. 18–22. Текст : непосредственный.

3. Амаран А. А. Проблемы и недостатки урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Вестник магистратуры. 2021. № 2–2 (113). С. 23–28. Текст : непосредственный.

4. Белов Н. Н., Рудницкий С. Б. Совершенствование механизмов противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. 2021. № 2. С. 11–13. Текст : непосредственный.

5. Братарчук Т. В. Анализ работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. 2022. № 5(133). С. 224–226. Текст : непосредственный.

6. Кожанова Ю. А. Государственная служба как среда функционирования конфликтов интересов // Форум молодых ученых. 2020. № 11(51). С. 142–146. Текст : непосредственный.

7. Штукерт О. С. Требования к служебному поведению государственных служащих: правовые и морально-этические аспекты // Права человека: история, теория, практика: X Всероссийская научно-практическая конференция: сборник научных статей (Курск, 15 ноября 2022 г.) / Юго-Западный государственный университет. Курск : Университетская книга, 2022. С. 289–292. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 10.05.2023; одобрена после рецензирования 22.05.2023; принята к публикации 31.05.2023.

OBSTACLES IN IDENTIFYING AND RESOLVING A CONFLICT OF INTEREST IN THE STATE CIVIL SERVICE AND MUNICIPAL SERVICE

Evgeny V. Khoroshunov

Chief Specialist,

Ministry of Construction and Modernization

of the Housing and Utility Complex of the Republic of Buryatia

54 Lenina St., Ulan-Ude 670000, Russia

89516358667@mail.ru

Abstract. The article considers the provisions that reveal the features of the obstacles in identifying and resolving conflicts of interest in the state and municipal service. The conflict of interest is studied in the context of corruption mechanisms in the state and municipal service. We have analyzed the main causes and conditions that give rise to a conflict of interest in the state civil service and municipal service, as well as the legal regulation related to the conflict of interest, including the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024, approved by the Decree of the President of the Russian Federation of August 16, 2021 No. 478.

The article presents data on law enforcement and judicial practice regarding the conflict of interest in the state (municipal) service on the example of the Republic of Buryatia. We come to the conclusion about the complex structure of the legal definition of «conflict of interest», draw attention to the need to modernize the organizational and legal mechanism

Е. В. Хорошунув. Препятствия в выявлении и устранении конфликта интересов на государственной гражданской службе и муниципальной службе

for overcoming conflicts of interest in the state and municipal service, and therefore provide some improvement measures to resolve conflicts of interest in the state and municipal service.

Keywords: corruption, conflict of interest, self-interest, public civil service, municipal service.

For citation

Khoroshunov E. V. Obstacles in Identifying and Resolving a Conflict of Interest in the State Civil Service and Municipal Service. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2023; 2: 35–43 (In Russ.).

The article was submitted 10.05.2023; approved after reviewing 22.05.2023; accepted for publication 31.05.2023.