

Научная статья
<https://doi.org/10.23672/SAE.2023.45.70.037>
УДК 342.5



О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Чернова О.А.¹, Зеленов М.В.²

ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет»¹, Управление войсковой части 10235²

Аннотация. *Цель:* исследование текущего состояния урегулирования на уровне закона вопросов устранения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе. *Методы:* системно-структурный, анализ, системный подход.

Результаты: на базе проведенного анализа организации деятельности уполномоченных государственных органов власти по предупреждению коррупции авторами статьи вносятся предложения по совершенствованию действующего российского антикоррупционного законодательства, законодательства о государственной службе, которые могут оказаться востребованными в законотворческой и правоприменительной деятельности. Разработанные рекомендации, по нашему мнению, позволят повысить качество правового регулирования, усовершенствовать существующие антикоррупционные процедуры, повысить их практический результат, обеспечат должную степень открытости (прозрачности) государственной антикоррупционной политики.

Выводы: недостаточность существующих инструментов разрешения возникающих ситуаций, связанных с конфликтом интересов; пробелы в текущем законодательстве; отсутствие единства правового механизма для разных видов публичной службы.

Ключевые слова: *юридическая наука, административное право, антикоррупционное законодательство, коррупция, государственная служба, государственный служащий, конфликт интересов, личная заинтересованность, участники и стороны конфликта интересов, правовые последствия, меры, проблемные аспекты правоприменения.*

ON THE NEED TO IMPROVE THE LEGISLATIVE REGULATION OF THE SETTLEMENT OF CONFLICTS OF INTEREST IN THE CIVIL SERVICE

Chernova O.A.¹, Zelenov M.V.²

Pacific National University¹, Department of the Military Unit 10235²

Abstract. *Object:* investigation of the current state of the regulation at the level of law on the elimination and resolution of conflicts of interest in the government service. *Methods:* structure method, methods of analysis and the system approach.

Findings: The authors of the article make proposals for improving the current Russian anti-corrupt practices law and government service legislation, which may be in demand in legislative and enforcement activities, based on the conducted analysis

of the organization of the relevant state authorities for the prevention of corrupt practices. Conclusions: lack of tools for resolving conflicts of interest; gaps in the current legislation; lack of unity of the legal mechanism for various types of public service. The developed recommendations, in our opinion, will improve the quality of legal regulation, improve existing anti-corruption procedures, increase their practical result, and ensure the proper degree of openness (transparency) of the state anti-corruption policy.

Key words: *jurisprudence, administrative law, anti-corrupt practices law, corrupt practices, government service, government official, conflict of interest, personal interest, participants and parties, consequences in law, legal measures, problematic aspects of enforcement.*

Введение.

Предрасположенность государственного служащего к участию в конфликте интересов влечет за собой не только личные выгоды для государственного служащего, но и наносит вред имиджу органа государственной власти (государственного органа), где он осуществляет свою профессиональную деятельность. Широту конфликта обуславливают как личные качества государственного служащего, которые определяют мотивацию его корыстного поведения, так и институциональные, правовые основы организации профессиональной служебной деятельности [5; 6].

Результатом возникшего конфликта интересов является понижение уровня и качества выполнения функциональных обязанностей государственным служащим, и как следствие – снижение значимости тех или иных государственных и общественных сфер, игнорирование общественных интересов. Ведь именно конфликт интересов на государственной службе как акт противоправного

коррупционного поведения неизбежно приводит к тому, что личные интересы государственного служащего преобладают над общественным (публичным) интересом. В то же время, своевременное предупреждение, выявление и урегулирование конфликта интересов позволяет качественно исполнять государственные полномочия.

Очевидно, что основополагающим правилом поддержания честности на государственной службе является избегание госслужащим ситуаций конфликта интересов либо заявление им о любом реальном или кажущемся конфликте интересов, который может возникнуть потенциально, или уже возник. Всем государственным служащим следует избегать ситуаций, которые могут скомпрометировать (или восприниматься как компрометирующие) их добросовестность на службе или привести к конфликту интересов.

Выявление и разрешение ситуаций, связанных с конфликтом интересов, имеет решающее значение для эффективного управления и поддер-

жания доверия граждан к государственным институтам, поскольку предполагаемый конфликт интересов способен нанести ущерб доверию к процессу принятия государственных решений. Вот почему государство в лице своих органов и должностных лиц обеспечивает соблюдение госслужащими требований к служебному поведению, установленных запретов, мониторит коррупционные риски и принимает меры к их устранению, выстраивает взаимодействие с институтами гражданского общества и гражданами. Каждый орган

публичного управления, исходя из специфики своей деятельности, разрабатывает перечень специальных мероприятий по противодействию коррупции в самом органе и подведомственных ему учреждениях и организациях. Ежегодно от государственных служащих поступают уведомления о желании ими выполнять иную оплачиваемую работу, о получении подарка, о возникновении личной заинтересованности при исполнении возложенных обязанностей. На рисунке приведены сведения по Минфину России [4].

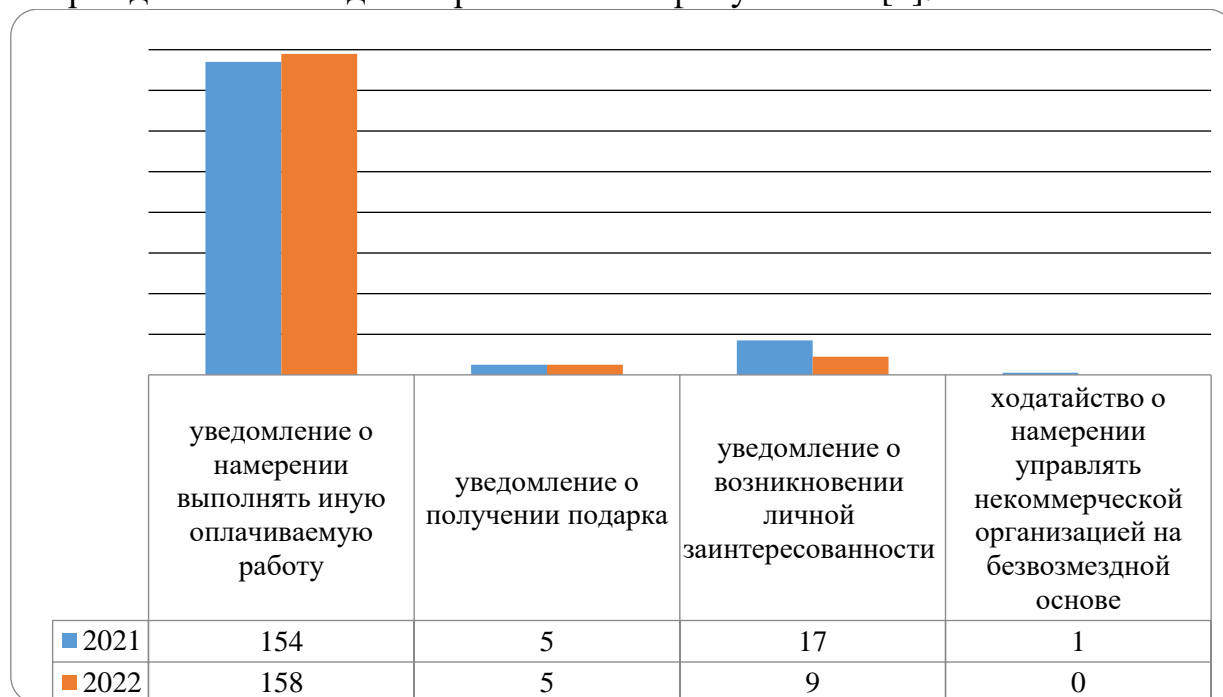


Рисунок - количество поступивших уведомлений и ходатайств в 2021, 2022 годах.

Методы.

Системно-структурный подход в исследовании позволил комплексно изучить систему и структуру действующего законодательства в предметной сфере, провести структурно-

функциональный анализ существующих мер по разрешению ситуаций, связанных с конфликтом, и определить проблематику использования отдельных из них в практической работе исполнительных органов.

Анализ практики применения имеющихся антикоррупционных механизмов в работе с кадровым составом, отчетов по реализации антикоррупционных мероприятий в отдельных органах управления позволил подробно изучить и оценить эти меры с позиции их эффективности и практического эффекта.

Системный подход был положен в основу идеи о целостности и единстве законодательства по устранению конфликта интересов на государственной службе, в независимости от ее вида.

Результаты.

Проведенный анализ нормативно-правовой базы в области устранения и улаживания конфликта интересов, а также результатов деятельности государственных органов (Росстат России, ФНС России, Минфин России, администрация Вологодской области, правительства Республики Хакасии и Хабаровского края) позволил констатировать, что существующие инструменты решения конфликтной ситуации недостаточно регламентированы. В процессе исследования темы был определен ряд проблем нормативно-правового регулирования, описанных далее.

Обсуждение.

Во-первых, несовершенство существующих правовых методов устранения и разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, делает их труднодостижимыми в повседневной практике. Так, согласно части 4 статьи 11 Федерального зако-

на № 273 «О противодействии коррупции» такими формами являются «изменение должностного или служебного поведения лица, выступающего стороной конфликта интересов (государственного служащего), вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов» [1].

Как нам представляется, приведенные формы могут применяться в качестве урегулирования уже возникшего конфликта, а не предотвращения потенциального. Словосочетание «в установленном порядке» также должно быть конкретизировано в части вида нормативно-правового акта, в котором этот порядок должен быть установлен, и субъекта правотворчества, этот порядок утверждающего. Сквозь призму закрепленного в статье 3 закона о системе государственной службы Российской Федерации [2] принципа единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающего законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, этот порядок предлагаем установить указом Президента РФ в отношении всех видов государственной службы в РФ.

В этой же правовой норме имеется слово «выгода», которая рассматривается в качестве «причины возникновения конфликта интересов» и от которой

государственному служащему следует отказаться [1]. Подчеркнем, что действующее законодательство не определяет понятие «выгода», вместе с тем, его возможно изложить самостоятельно, учитывая смысловое значение терминов «личная заинтересованность», «злоупотребление», «коррупция». Иными словами, выгода всегда связана с наличием у государственных должностных лиц интересов частного характера, которые могут ненадлежащим образом повлиять на выполнение возложенных служебных обязанностей. Выгода – это то, что эти должностные лица могут получить, при этом не обязательно в финансовом отношении.

В пятой части статьи 11 определяется возможность самоотвода либо отвода государственного служащего в случаях и порядке, установленных законодательством РФ. В то же время специальные законы, регламентирующие порядок прохождения разных видов государственной службы, такой порядок не определяют. Считаю, что данный порядок должен быть определен в ФЗ о противодействии коррупции, по аналогии с предписаниями правовых норм статей 19 - 21 ГПК РФ, в части отвода мирового судьи, помощника судьи, судьи, секретаря судебного заседания, специалиста, эксперта, переводчика, прокурора.

Во-вторых, конкурсная комиссия рассматривает представленные кандидатами документы об образо-

вании, стаже государственной службы, иной трудовой деятельности, а также проводит собственно испытания. Одним из таких являются вопросы, позволяющие определить готовность кандидата исполнять должностные обязанности по вакансии на гражданской службе, на которую претендуют соискатели. С тем чтобы усмотреть возможную склонность кандидата на службу к проявлению недобросовестности при исполнении служебных обязанностей целесообразно наряду с общим тестированием кандидата обязательно проводить специальное психологическое тестирование, возможно на платной основе специально аккредитованной для этих целей организацией.

В-третьих, важным антикоррупционным инструментом в контролируемом государством секторе являются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии). Произведенный анализ работы действующих комиссий позволил определить ряд проблемных аспектов:

1) так как в содержании переданных на изучение комиссии материалах возможно наличие информации конфиденциального характера, а также секретных сведений, объем прав по знакомству с материалами должен быть индивидуален и различен;

2) государственному служащему (его представителю), в отношении которого рассматривается вопрос о несоблюдении им антикоррупцион-

ных требований, должны быть предоставлены все условия для работы с материалами (ознакомление, копирование, изготовление выписок);

3) кроме документов, фиксирующих факт ознакомления, у членов комиссии, которые уже ознакомились с документами, также необходимо получить расписку о неразглашении фактов и обстоятельств по рассматриваемому комиссией делу, ставших им известными из рассмотренных материалов;

4) отсутствуют нормативно закреплённые процедуры завершения производства по поступившим материалам и обжалования принятого решения.

На основании пункта 7 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов [3] организация работы комиссии утверждается нормативным актом уполномоченного государственного органа. С учетом выше приведенного принципа единства на государственной службе, полагаем, что порядок работы комиссий во всех публичных органах управления (федеральных и региональных государственных органах) обязан быть унифицирован и требует утверждения указом Президента РФ.

Данным Порядком должны быть предусмотрены:

– определенный период, в течение которого заинтересованному лицу надлежит ознакомиться со всеми документами, полученными для

комиссии;

– объем и пределы прав по ознакомлению; процедура ознакомления с материалами;

– характер и содержание документа, который определяет факт, период, состав участников комиссии и результаты проверки;

– порядок публикации ходатайств, замечаний и заявлений по результатам просмотра материалов;

– унифицированная форма акта, которая будет являться отчетной формой о результатах совершения;

– сроки и порядок подачи жалобы на решение комиссии;

– сроки, процедуру и основания для завершения производства в соответствии с представленными материалами.

Заключение.

В завершении констатируем следующее: существующая нормативно-правовая база в исследуемой области несовершенна, необходима унификация правовых установлений применительно к конфликту интересов в отношении всех видов государственной службы. Приходим к выводу о наличии определенных пробелов в законодательстве о противодействии коррупции и выступаем с инициативой по изменению имеющихся законов и подзаконных правовых актов с целью их устранения. Разработанные рекомендации, по нашему мнению, позволят повысить качество правового регулирования, усовершенствовать существующие антикоррупционные процедуры, повысить их практический результат, обеспечат

должную степень открытости (прозрачности) государственной антикор-

рупционной политики.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература

1. *О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек.*

2. *О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 г. №58-ФЗ // Российская газета. 2003. 30 мая.*

3. *О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 // Российская газета. 2010. 07 июля.*

4. *Отчет о выполнении в 2022 году в Минфине России мероприятий, направленных на предупреждение коррупции [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=301671-*

5. *Кондакова Д.А. Возникновение конфликта интересов на государственной службе // Вестник современных исследований. 2019. № 3.9(30). С. 8-12.*

6. *Шевердяев С.Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ : монография. М., 2021. 392 с.*

References

1. *About the fight against corruption: Federal Law No. 273-FZ of December 25, 2008 // Rossiyskaya Gazeta. 2008. December 30.*

2. *About the civil service system of the Russian Federation: Federal Law of May 27, 2003 No. 58-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 2003. May 30.*

3. *About commissions on compliance with the requirements for the official conduct of federal officials and on the settlement of conflicts of interest: Decree of the President of the Russian Federation of July 1, 2010 No. 821 // Rossiyskaya Gazeta. 2010. 07. July.*

4. *Report on the implementation of measures to prevent corruption in 2022 in the Ministry of Finance of the Russian Federation [Electronic resource]. Access mode: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=301671-*

5. *Kondakova D.A. The emergence of a conflict of interests in the public service // Bulletin of Modern Research. 2019. No. 3.9(30). pp. 8-12.*

6. *Sheverdyayev S.N. Managing the conflict of interests of persons holding state and municipal positions: constitutional and legal analysis : monograph. M., 2021. 392 p.*

Информация об авторах:

Чернова Ольга Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, ФГБОУ ВО «Тихоокеанский

государственный университет», 003987@pnu.edu.ru, <https://orcid.org/0009-0001-5412-7934>

Зеленов Максим Владимирович, ведущий инженер, управление войсковой части 10235, mvz27rus@mail.ru

Olga A. Chernova, PhD in Law, Associate Professor, Associate professor of the Department of public law sciences, Pacific State University

Maxim V. Zelenov, Lead engineer, department of military unit 10235