

УДК/UDC 342.5

К вопросу о значении конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации и способах его предотвращения

Зиниша Ольга Станиславовна

кандидат экономических наук, доцент кафедры денежного обращения и кредита

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: zinisha@rambler.ru

Иваненко Игорь Николаевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: ivanenko.igor@mail.ru

Крутова Яна Александровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: navona2005@yandex.ru

SPIN-код: 5514-7400

Аннотация

В статье проведено исследование правовых основ государственной службы в Российской Федерации. Выделена необходимость нормативного регулирования деятельности государственных служащих с точки зрения предотвращения конфликта интересов на государственной службе. По мнению авторов, представляется необходимым использовать комплексный подход к пониманию правовой природы государственной службы, заложив в ее содержание основы государственно-правового и социального институтов, что позволит не только разрешить возникающие правовые споры посредством разработки и внедрения специальных правовых способов и средств, но и устранить существующие коллизии и пробелы в праве. Представляется недо-

оцененным значение возникновения конфликта интересов лиц, реализующих функции государственной службы. По результатам проведенного исследования авторами предложены пути предотвращения возникновения конфликта интересов на государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба; конфликт интересов на государственной службе; предотвращение конфликта интересов.

On the meaning of the conflict of interests in the civil service in the Russian Federation and ways to prevent it

Zinisha Olga Stanislavovna

Candidate of Economics, assistant professor of the Department of Currency Circulation and Credit

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: zinisha@rambler.ru

Ivanenko Igor Nikolayevich

Candidate of Law, assistant professor of the Department of Administrative and Financial Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: ivanenko.igor@mail.ru

Krutova Yana Aleksandrovna

Candidate of Law, assistant professor of the Department of Administrative and Financial Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: navona2005@yandex.ru

SPIN Code: 5514-7400

Abstract

The article studies the legal foundations of public service in the Russian Federation. The need for normative regulation of the activities of civil servants from the point of

view of preventing conflicts of interest in the civil service is highlighted. According to the authors, it seems necessary to use an integrated approach to understanding the legal nature of public service, laying in its content the foundations of state-legal and social institutions, which will allow not only to resolve emerging legal disputes through the development and implementation of special legal methods and means, but also to eliminate existing collisions and gaps in the law. The significance of the emergence of a conflict of interests of persons performing the functions of the civil service seems to be underestimated. Based on the results of the study, the authors proposed ways to prevent the emergence of a conflict of interest in the public service.

Key words: civil service; conflict of interests in the civil service; prevention of conflict of interests.

На сегодняшний день изучение правовой природы института государственной службы представляет интерес как в науке, так и в правоприменительной практике, поскольку служит системообразующим институтом, связывающим деятельность граждан на профессиональной основе с государством и обществом. Безусловно, результативность функционирования государства находится в прямой зависимости от рационально организованной структуры аппарата государственной службы и компетентности и профессионализма государственных служащих.

В науке существуют множество трактовок и определений понятия «служба». Так, службу понимают в качестве вида общественной деятельности человека, специфического отношения работника к кому-либо делу, места работы служащего и комплекса его обязанностей на занимаемой должности [1].

Особое место занимает государственная служба, под которой понимается форма государственной службы. Она представляет собой служебную деятельность граждан на профессиональной основе, осуществляемую на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению осуществления определенных полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, занимающих государственные долж-

ности в Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе») [2].

В науке существуют разные подходы к пониманию правовой природы государственной службы, а существующее определение в федеральном законе поддается критике ввиду того, что его недостаточно для раскрытия полного содержания сущности государственной службы. Так, остаются неразрешенными проблемы реализации государственными служащими специальных задач, регламентированных федеральными, региональными и местными законами.

Так, например, Ю. А. Тихомиров раскрывает государственную службу как организацию безостановочной профессиональной деятельности служащих, которые должны выполнять полномочия как государственных органов, так и институтов публичной власти [3, с. 254]. Ю. Н. Старилов рассматривает институт государственной службы в качестве реализации властными структурами государства постановленных перед ними кадровых управленческих функций [4, с. 441]. Большинство исследователей склоняются к заключению, что государственная служба направлена на осуществление функциональных обязанностей и задач государства посредством реализации государственной службы.

На наш взгляд, представляется необходимым использовать комплексный подход к пониманию правовой природы государственной службы, заложив в ее содержание основы государственно-правового и социального институтов, что позволит не только разрешить возникающие правовые споры посредством разработки и внедрения специальных правовых способов и средств, но и устранить существующие коллизии и пробелы в праве.

Многовековая эволюция государственной службы России неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, целостность и функционирование которого в сложных геополитических условиях во многом зависели от участия в управлении государством всех социальных групп (сословий). Закономерно, что представления о Руси XVI–XVII вв. сложились как о «служилом государстве» [5].

Можно выделить пять условных этапов становления государственной службы в России:

1. XVII в. — образование государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, создание и развитие приказной системы, превращение приказов в более или менее устойчивые органы государства.
2. XVIII в. — формирование государственной службы на принципах Западной Европы, развитие системы коллегий.
3. XIX в. — становление бюрократического государства и появление института министерств [6].
4. XX в. — советский период, характеризующийся чрезмерным расширением границ государственной службы.
5. Конец XX — начало XXI вв. — образование в Российской Федерации системы государственной службы, принятие значительного массива нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность государственных служащих [7].

Одним из показательных исторических документов, связанных с регламентацией государственной службы в России, является Указ Петра I от 4 февраля 1722 г. «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был» [8]. Данный акт заложил прочные основы для ее дальнейшего развития. Табель о рангах содержал 94 наименования гражданских и воинских должностей, которые были отнесены к 14 классам.

Государственная служба представляет собой один из основных институтов современного российского административного права. В последнем качестве государственная служба рассматривается как совокупность правовых установлений, регламентирующих деятельность работников государственного аппарата.

В России государственная служба постоянно находится в процессе развития и преобразования. Наличие различных проблемных аспек-

тов в рамках прохождения государственной службы представляет собой основу для разработки направлений совершенствования данного государственного института. Обеспечение реализации эффективной государственной службы на различных уровнях позволит повысить эффективность управленческой деятельности в целом, что окажет благоприятное воздействие на реализацию полномочий различными органами власти.

Значительную роль в формировании нравственных основ поведения государственных служащих играют этические нормы, получившие признание государства путем закрепления в нормативных правовых актах. Можно констатировать, что использование норм, направленных на повышение уровня антикоррупционной культуры на общем и индивидуальном уровнях, в антикоррупционном законодательстве зарубежных государств нарастает. Этическим нормам государства стремятся придать силу правовых и обеспечить их механизмом реальной ответственности. Очевиден также процесс юридикации морально-этических норм. Представляется, что данная тенденция будет оказывать влияние на развитие российского законодательства.

Принимая во внимание, что в сфере осуществления профессиональной служебной деятельности исключить столкновение публичного и частного интересов не представляется возможным, в целях противодействия коррупционным проявлениям особую роль законодатель отводит механизму предупреждения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Для установления конфликта интересов имеет значение возложение на соответствующее лицо обязанности принимать меры по урегулированию и предотвращению конфликта интересов, выявлению личной заинтересованности лица, оценке влияния (потенциального влияния) личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей [9].

В силу прямого указания ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее по тексту - Закон о противодействии коррупции) на государственных и муници-

пальных служащих возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов [10].

Отметим, что по сравнению с предыдущей редакцией № 8 Закона о противодействии коррупции [11] действующая норма применительно к личной заинтересованности сформулирована пространно. Во-первых, помимо доходов в понятие личной заинтересованности включены какие-либо выгоды (преимущества). Во-вторых, в круг выгодоприобретателей/получателей доходов включается само лицо, замещающее должность; лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве; граждане или организации, состоящие в близком родстве или свойстве, связанные имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями [12].

Такой подход значительно расширяет круг ситуаций, которые могут быть признаны конфликтными. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации систематически разъясняет типовые случаи конфликта интересов на государственной службе, порядок исполнения государственными служащими обязанностей, установленных в целях недопущения возникновения конфликта.

Использование механизма предотвращения конфликта интересов не ограничено только периодом прохождения государственной службы. Потенциальный конфликт интересов подлежит оценке в рамках контроля выбора места трудоустройства бывших государственных служащих. В подобных случаях коллизия публичных и частных интересов может выражаться в предоставлении необоснованных выгод и преимуществ организации, рассматриваемой государственным служащим в качестве будущего места работы; в неправомерном использовании служебной информации в интересах организации после трудоустройства. Положениями законодательства о противодействии коррупции и государственной службе установлена необходимость получения согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Обращение в комиссию - обязанность бывшего государственного служащего. При этом на потенциальных работодателей, заказчиков при наличии перечисленных выше условий возложена обязанность сообщить в десятидневный срок о заключении такого договора представителю нанимателя государственного служащего.

Перечисленные нормы позволяют минимизировать риск возникновения конфликта интересов в период прохождения государственной службы посредством предписаний, действующих после прекращения служебных отношений.

В рамках соответствующего правового регулирования обязанность граждан, претендующих на замещение должностей гражданской службы, ограничена требованием предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Такой объем информации несоразмерен содержанию определения личной заинтересованности, сформулированного в ст. 10 Закона о противодействии коррупции. Очевидно, перечисленные сведения, предоставляемые при поступлении на службу, принципиально отличаются от тех сведений, которые могут подтвердить или опровергнуть наличие или возможность возникновения личной заинтересованности у гражданина после назначения его на должность государственной службы.

Вместе с тем положением ст. 11 Закона о противодействии коррупции установлена обязанность представителя нанимателя принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у служащего, замещающего должность, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Из нормы не следует, что меры должны приниматься только на основании информации, полученной от гражданского служащего. Источник или период получения сведений законом не определен, что не исключает получение информации представителем нанимателя от гражданина до назначения на должность государственной службы. В свою очередь, предоставление гражданином сведений о возможности возникновения личной заинтересованности до назначения его

на должность не освобождает лицо от обязанности уведомить представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения после назначения на должность [13].

Обязанность представителя нанимателя состоит в оценке информации о личной заинтересованности лица после назначения на должность государственной службы и принятии своевременных, эффективных мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов [14]. Таким образом, независимо от момента получения информации, меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов должны быть приняты представителем нанимателя после назначения гражданина на должность государственной службы.

Неисполнение государственным служащим обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов является основанием для применения дисциплинарного взыскания к указанному лицу, включая прекращение служебных отношений.

Таким образом, необходимо отметить, что неоцененность значения конфликта интересов в рамках осуществления государственной службы представляет немалую опасность. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных обязанностей в установленном порядке.

Применение мер по предотвращению конфликта интересов может осуществляться по инициативе государственного служащего и не связываться с его обязанностями, установленными законодательством о государственной службе и о противодействии коррупции (например, обращение государственного служащего с ходатайством об установлении комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов с вопросом о том, имеются ли или будут ли иметься в конкретной сложившейся или возможной ситуации признаки нарушения им требований об урегулировании конфликта интересов).

Список литературы

1. Иваненко И. Н., Ачмиз А. Ю. Концептуальные подходы к определению государственной службы: опыт российского государства и зарубежных стран // Власть Закона. 2017. № 4 (32). С. 105–117.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 697 с.
4. Стариков Ю. Н. Административное право. ч. 2. Кн. первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2008. 624 с.
5. Иваненко И. Н., Чермит Р. Р., Ачмиз А. Ю. О системе государственной службы Российской Федерации // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 128. С. 602–614.
6. Шаповалов А.В. Правовые взгляды А.Ф. Кони и их влияние на проводимую в России судебно-правовую реформу / автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Кубанский государственный аграрный университет. Краснодар, 2005
7. Савельев А.Э., Шаповалов А.В. Особенности российского федерализма на современном этапе // В сборнике: НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА. сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2015 год. Министерство сельского хозяйства РФ; ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина». 2016. С. 801-807.
8. Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины...» 1772 г. // Российское законодательство X -XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. Отв. ред. А. Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986.
9. Иваненко И. Н., Пронин А. А., Чуева А. С. Правовые основы государственного и муниципального управления // Под общей редакцией М. А. Сухарева. Махачкала, 2015. 136 с.
10. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Российская газета. № 266. 30.12.2008.
11. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Российская газета. № 266. 30.12.2008.

12. Дашин А. В., Усенко А. С. Способы подготовки, совершения и сокрытия незаконного участия в предпринимательской деятельности // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 5 (41). С. 35–40.

13. Егоров В. Государственная власть и государственная служба в России: к новому качеству // Государственная служба. 2006. № 5. С. 14–15.

14. Куракин А. В., Костенников М. В. Актуальные проблемы административного права. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2013. 383 с.

References

1. Ivanenko I. N., Achmiz A. Yu. Conceptual approaches to the definition of public service: the experience of the Russian state and foreign countries // Power of the Law. 2017. No. 4 (32). Pp. 105–117.

2. On the state civil service of the Russian Federation: Federal Law of 27.07.2004 No. 79-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 31. Art. 3215.

3. Tikhomirov Yu. A. Administrative Law and Process: Complete Course. M: Edition of Mr. Tikhomirov M. Yu., 2005. 697 p.

4. Starilov Yu. N. Administrative law. h. 2. Book. first: Subjects. Governing bodies. Public service. Voronezh, 2008. 624 p.

5. Ivanenko I. N., Chermit R. R., Achmiz A. Yu. On the system of public service of the Russian Federation // Polythematic network electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University. 2017. No. 128. Pp. 602–614.

6. Shapovalov A. V. The legal views of A. F. Horses and their impact on the ongoing judicial and legal reform in Russia / dissertation abstract for the degree of candidate of legal sciences / Kuban State Agrarian University. Krasnodar, 2005

7. Savelyev A. E., Shapovalov A. V. Features of Russian federalism at the present stage // In the collection: SCIENTIFIC SUPPORT OF THE AGROINDUSTRIAL COMPLEX. a collection of articles based on the materials of the 71st scientific-practical conference of students on the results of research work in 2015. Ministry of Agriculture of the Russian Federation; FSBEI HE Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin. 2016. Pp. 801–807.

8. Table of the ranks of all ranks of the military, civilian and courtiers, in which class the ranks ... "1772 r. // Russian legislation of the X-XX centuries: in 9 volumes. V. 4. Legislation of the period of formation of absolutism. Resp. ed. A. G. Mankov. M.: Legal Literature, 1986.

9. Ivanenko I. N., Pronin A. A., Chueva A. S. Legal foundations of state and municipal administration // Under the general editorship of M. A. Sukharev. Makhachkala, 2015. 136 p.

10. On combating corruption: Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ (as amended on July 31, 2020) // Rossiyskaya Gazeta. No. 266. 30.12.2008.

11. On anti-corruption: Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ (as amended on December 22, 2014) // Rossiyskaya Gazeta. No. 266.30. 12.2008.

12. Dashin A. V., Usenko A. S. Methods for preparing, committing and concealing illegal participation in entrepreneurial activity // Bulletin of the Samara Law Institute. 2020. No. 5 (41). Pp. 35–40.

13. Egorov V. State power and public service in Russia: towards a new quality // State service. 2006. No. 5. Pp. 14–15.

14. Kurakin A. V., Kostennikov M. V. Topical problems of administrative law. Moscow: Unity-Dana: Law and Law, 2013. 383 p.