

Л. Н. Галимова

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

L. N. Galimova

CONFLICT OF INTERESTS ON STATE CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE: PROBLEMATIC ASPECTS AND IT'S SOLUTIONS

В статье на основе анализа законодательства Российской Федерации и научной литературы рассматриваются категории «конфликт интересов на государственной гражданской службе», «конфликт интересов на муниципальной службе». Определяется сущность категорий «конфликт интересов на государственной гражданской и муниципальной службе». Совершенствование категории «конфликт интересов на государственной гражданской и муниципальной службе» как способ по противодействию коррупции. Приемлемые варианты совершенствования законодательства Российской Федерации в области конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, конфликт интересов, совершенствование законодательства, противодействие коррупции.

The categories of «conflict of interest in the public civil service» and «conflict of interest on municipal service» are considered in the article on the basis of the analysis of the legislation of the Russian Federation and the scientific literature. The article determines the category of conflict of interests in the public civil and municipal services. The ways to improve the legislation in conflict of interests as a way to counter corruption are also considered. The author also dwells on affordable options of the improvement of the legislation of Russian Federation in the area of conflict of interest on state civil and municipal service.

Keywords: public service, municipal service, conflict of interests, improvement of legislation, anti-corruption enforcement.

Последнее десятилетие в Российской Федерации было ознаменовано качественным развитием законодательства по противодействию коррупции. Профилактика коррупции — вот что в первую очередь получило качественное развитие. На протяжении десяти лет ведутся работы по разработке и реализации новых средств и методов профилактики коррупции при осуществлении муниципальными и государственными служащими своей деятельности. В качестве основного метода по предотвращению коррупции стал механизм так называемого регулирования конфликта интересов на муниципальной и государственной службе.

Стоит отметить, что институт конфликта интересов — это не только противодействие коррупции. По своей сущности кон-

фликт интересов во всяком случае связан именно с конфликтом, а точнее с конфликтом частного и публичного интереса.

Что же представляет из себя конфликт в социальном плане?

Термин «конфликт» (от лат. *conflictus* — столкновение) определяется как «столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия» [2, с. 43]. Основой любого конфликта является ситуация, при которой возникают противоположные стороны по какому-либо основанию.

Довольно интересную интерпретацию понятия «конфликт интересов» предлагает Д. И. Дедов. По его мнению, конфликт интересов возникает у лица, «когда лицо не свободно в своем выборе. Даже формально независимые лица, которыми мы



все являемся, в отдельных случаях вынуждены встать перед выбором, и часто этот выбор оказывается не в пользу тех интересов, которые нуждаются в правовой защите (публичных интересов). Этот феномен также можно объяснить с позиции определенности человеческого существования: нарушая публичные интересы, человек совершает нецивилизованные поступки, отдаляясь от духовного и приближаясь к физическому, животному состоянию» [1, с. 57].

Дефиниция «конфликт интересов на государственной службе» в законодательстве Российской Федерации не является новеллой. Ослабление со стороны законодателя запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью, и в итоге, введение категории конфликта интересов в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5] (ч. 2 ст. 14 Закона) позволило гражданскому служащему с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу. При этом согласно нормам закона следует, что выполнение подобной работы не должно иметь под собой конфликта интересов. Подобный казус является конфликтом интересов при «правомерном извлечении дохода».

Действующее законодательство Российской Федерации в области регулирования дефиниции конфликта интересов муниципальных и государственных гражданских служащих выявило проблемные аспекты в конфликте интересов на муниципальной и гражданской службе.

Неверная формулировка действующих норм, их отсутствие либо неполное законодательное регулирование приводит к нарушению закона и в итоге к коррупции. Так, «общее количество нарушений коррупционного характера в 2009 году по сравнению с 2008 годом увеличилось в 1,3 раза: выявлено и пресечено 263 715 нарушений (в 2008 г. — 208 284). В 1,6 раза увеличилось число лиц, привлеченных на основании представлений прокуроров к дисциплинарной ответственности: 35 716 против 22 621 в 2008 году, 10 384 лица предостережено о недопустимости нарушения закона (в 2008 г. — 9932). По постановлениям прокурора органами административной юрисдикции привлечено к административной ответственности 5904 лица (в 2008 г. — 5650). Направлено 7187 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (в 2008 г. — 7692), по результатам рассмотрения которых воз-

буждено 3379 уголовных дел (в 2008 г. — 4822)» [3].

А. В. Кудашкин и Т. Л. Козлов отмечают, что «практика прокурорского надзора позволяет выделить следующие ситуации, связанные с конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе: 1) владение государственным или муниципальным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно непринятие мер к передаче принадлежащих ему указанных активов в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ в целях предотвращения конфликта интересов; 2) замещение должности государственной (муниципальной) службы в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным (муниципальным) служащим, если это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 3) занятие иной оплачиваемой деятельностью без уведомления работодателя при наличии (возможности) конфликта интересов» [3].

Ряд проблем, которые существуют в законодательстве о конфликте интересов, можно разрешить с помощью совершенствования действующих норм. Первоначально для правильного понимания терминологии необходимо законодательно закрепить категорию «конфликт интересов» и связанных с ним понятий. В федеральном законодательстве не в полной мере определена дефиниция «личной заинтересованности».

Согласно действующим нормам российского законодательства под личной заинтересованностью следует понимать исключительно материальные или денежные блага. Вопреки этому понятию дефиниция личной заинтересованности должна иметь под собой расширительную основу для того, чтобы полностью отразить категорию конфликта интересов.

Так, представляется необходимым уточнить понятие личной заинтересованности в законах «О муниципальной службе» [6] и «О государственной гражданской службе» [5]. Необходимо в составленной понятию «выгоды» указать и нематериальную основу по аналогии закона «О противодействии коррупции». Благодаря этому, категория конфликта интересов будет более полной и правовое регулирование конфликта интересов будет универсальным.





Законы «О государственной гражданской службе», «О противодействии коррупции» [7] и «О муниципальной службе» не в полной степени определили дефиницию «третьи лица». Таким образом, изменения необходимы также и в термине «третьи лица». Так, согласно действующим нормам законодательства Российской Федерации следует, что под третьими лицами принято считать родственников (близких), друзей государственного служащего, а также организации, в деятельность которых служащий привлечен. Необходимо сформировать полный список дефиниции «близкие родственники», как третьих лиц в законах, где определен термин «конфликт интересов». Например, по аналогии с Семейным кодексом Российской Федерации, который определяет, что «близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и не полнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами)» [8].

Недостатком действующего законодательства является ограниченный (закрытый) перечень субъектов конфликта, содержащийся в ч. 1 ст. 10 Закона «О противодействии коррупции». Согласно данной статье под конфликт интересов подпадают лишь государственные и муниципальные служащие. Представляется, что в целях расширения круга лиц, работающих в государственных и муниципальных органах, следует ввести дефиницию «публичное должностное лицо», как указано в Конвенции ООН по противодействию коррупции [4]. Подобное понятие позволит регулировать отношения должностных лиц, их деятельность по отношению к конфликту интересов более широкого круга лиц, привлеченных в систему государственной и муниципальной власти, и определит лиц, функционирующих в пределах границ государства. Так, например, это касается секретарей руководителей государственных гражданских и муниципальных служащих, которые, по сути, не являются государственными гражданскими или муниципальными служащими.

Также следует отметить, что необходимо усовершенствовать механизм урегулирования конфликта интересов при участии соответствующих комиссий. Так, принятые решения комиссий по урегулированию конфликта интересов имеют рекомендательный характер, что не является обязательным для других субъектов власти. Представляется необходимым законодательно установить обязательность характера решений комиссии по

урегулированию конфликта интересов. Данная мера позволит в полной мере функционировать комиссии и позволит упрочнить ее положение в системе государственной власти.

Согласно п. 8 Закона № 273-ФЗ гражданин, претендующий на замещение должности государственной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны предоставлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее — сведения о доходах). Указанная норма означает возложение обязанностей на супруга (у) и несовершеннолетних детей. Так, например, известны случаи отказа супругов государственных служащих предоставлять сведения о своем имуществе и доходах второму супругу. Это обуславливается многими причинами и факторами, например, нежеланием сообщать второму супругу о своем личном бюджете, недоверием и т. д. Также проблема предоставления сведений об имуществе и доходах несовершеннолетних детей сводится к банальному раздельному проживанию несовершеннолетних детей и одного из родителя (государственного служащего). В результате происходит ситуация, при которой государственный служащий не может предоставить сведения не по своей вине.

Представляется целесообразным, в случае непредставления сведений о доходах, имуществе государственному служащему супругом либо представителем несовершеннолетнего, установить обязанность государственного служащего сообщить об этом комиссии по урегулированию конфликта интересов. При этом комиссия по урегулированию конфликта интересов запрашивает необходимые сведения у соответствующих лиц. Непредоставление или несвоевременное предоставление соответствующих сведений влечет за собой административную ответственность согласно ст. 19.7 КоАП РФ. При этом стоит отметить, с целью эффективной реализации указанных норм следует увеличить санкцию в ст. 19.7 КоАП РФ и установить в размере от 300 до 3000 рублей.

Представляется, что для того, чтобы избежать конфликта интересов государственных и муниципальных служащих, необходим комплекс мер, в основе которых должен быть заложен принцип прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих, свободы и доступа к информации, в том числе включающих:

— свободный доступ граждан к информации о состоянии любых заявлений в государственных учреждениях;

— раскрытие информации в СМИ об имеющемся или возможном конфликте

интересов государственных и муниципальных служащих;

— создание реестра лиц, в отношении которых ведется расследование о возможном конфликте интересов и коррупции;

— свободное право любому совершеннолетнему гражданину страны инициировать расследование о коррупции, конфликте интересов.

Подводя итог, необходимо отметить, что институт урегулирования конфликта интересов в Российской Федерации нуждается в совершенствовании и более тщательном анализе.

References

1. Dedov D.I. *Yuridicheskii metod: nauchnoe esse* [Legal Techniques: Scientific Essay]. Moscow. Volters Kluver Publ., 2008. 160 p.
2. Karpenko L.A. *Sotsial'naya psikhologiya* [Social Psychology]. Moscow. PERSE Publ., 2006. 176 p.
3. Kozlov T.L., Kudashkin A.V. *Poryadok regulirovaniya konflikta interesov nuzhdaetsya v sovershenstvovanii* [Procedures of Management of the Conflict of Interests Needs Improvement]. *Yuridicheskaya biblioteka YuRISTLIB*. URL: http://www.juristlib.ru/book_10071.html.
4. *Konventsiya Organizatsii Ob"edinennykh Natsii protiv korruptsii* [Convention of the United Nation Organization against Corruption]. *Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov*, 2006, No. 10, p. 7-54.
5. Federal Law as of 27.07.2004 No. 79-FZ On State Civil Service in the Russian Federation. *Rossiiskaya gazeta*, 2004, No. 162, July 31. (In Russ.)
6. Federal Law as of 02.03.2007 No. 25-FZ On Municipal Service in the Russian Federation. *Rossiiskaya gazeta*, 2007, No. 47, March 7. (In Russ.)
7. Federal Law as of 25.12.2008 No. 273-FZ On Anti-Corruption Enforcement. *Rossiiskaya gazeta*, 2008, No. 266, December 30. (In Russ.)
8. Family Code of the Russian Federation as of 29.12.1995 No. 223-FZ. *Rossiiskaya gazeta*, 1996, No. 17, January 27. (In Russ.)

ГАЛИМОВА Лилия Наильевна, аспирант 3 года обучения кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет, Россия, 628412, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, г.Сургут, проспект Ленина, 1. E-mail: glilya@rambler.ru.

GALIMOVA Liliya Nailevna, PhD student of the Department of State and Municipal Law, State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education of constituent unit of the Russian Federation of Khanty-Mansiysk Autonomous District 'Surgut State University', 1, Lenina Av., Surgut, 628412, Khanty-Mansi Autonomous District — Yugra, Russia. E-mail: glilya@rambler.ru.

For citation: **L. N. Galimova**. Conflict of Interests on State Civil and Municipal Service: Problematic Aspects and it's Solution *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 3 (46). 2014. pp. 70–73.

