План

Введение...............................................................................................................3

1. Понятие конфликта интересов в государственной службе.........................5

2. Управление конфликтом интересов и пути его разрешения в государственной службе.....................................................................................7

3. Разработка политики государственных органов в отношении предотвращения и разрешения конфликта интересов..................................10

Заключение.........................................................................................................15

Список используемой литературы...................................................................16

3

Введение

Служение интересам общества – это основополагающая задача правительств и государственных учреждений. Граждане ожидают от должностных лиц государственных органов честного, справедливого и непредвзятого выполнения своих служебных обязанностей. Общество все чаще ожидает, что правительства обеспечат условия, при которых частые интересы, деловые и иные связи государственных чиновником не смогут скомпрометировать механизм принятия государственных решений или подорвать авторитет системы государственного управления. Требования общества к государственным органам постоянно растут, поэтому неэффективно разрешенные конфликты интересов со стороны государственных чиновников способны поколебать доверие граждан к институтам государственной власти.

В стремительно изменяющихся условиях деятельности государственного сектора тема конфликта интересов и путей ее разрешения будет всегда сохранять актуальность.

Конфликты интересов, возникающие как в государственном, так и частном секторах, тревожат общественность во многих странах мира. Ситуации, связанные с конфликтами интересов в правительстве и частном секторе уже давно стали объектом конкретной политики, законодательства и управленческих подходов, направленных на сохранение добропорядочности и незаинтересованности механизмов принятии решений, используемых правительством и другими институтами государственной власти.

Неразрешимый конфликт интересов способен приводить к различным злоупотреблениям служебным положением. Конфликты интересов могут обернуться серьезной проблемой в случае, например, когда чиновник оставляет государственное учреждение и переходит в частный сектор или неправительственную организацию, или когда бухгалтерская фирма предлагает одному и тому же клиенту услуги по аудиту и консалтингу, или когда орган государственного регулирования начинает поддерживать слишком

4

тесные отношений с теми деловыми структурами, за которыми он должен осуществлять надзор. В этой связи растущая обеспокоенность общества заставляет правительства принимать все меры для сохранения добропорядочности официального механизма принятия решений.

Целью работы является изучение конфликта интересов в государственной службе и путей его разрешения.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть сущность понятия конфликта интересов в государственной службе.

2. Определить основополагающие принципы управления конфликтом интересов и пути их разрешения закрепленные в российском законодательстве

3. Изучить принципы разработки политики государственных органов в отношении предотвращения и разрешения конфликта интересов.

5

1. Понятие конфликта интересов в государственной службе

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008г.[[1]](#footnote-1) в качестве одной из главных мер называет законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. На реализацию указанной меры направлены, в частности, положения нового Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 года (далее – закон о противодействии коррупции)[[2]](#footnote-2). В то же время данный механизм не является абсолютно новым, так как это понятие используется в российском законодательстве на протяжении уже достаточно длительного времени, в том числе и применительно к публичным служебным отношениям. В связи с этим нормы указанного закона частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых федеральных законах о государственной гражданской службе и о муниципальной службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на публичной службе и предлагающие новые механизмы его разрешения.

Термин «конфликт» (от лат. conflictus - столкновение) – определяется как столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия. В основе любого конфликта лежит ситуация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому-либо поводу, либо противоположные цели или средства их достижения в данных обстоятельствах, либо несовпадение интересов, желаний, влечений оппонентов и т.п[.[[3]](#footnote-3)](http://www.top-personal.ru/admin/lawissuebody.html?code=1693#_ftn1)

Впервые применительно к государственной службе понятие «конфликт интересов» было употреблено в «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации», утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. До тех пор понятие «конфликт

6

интересов» присутствовало лишь в двух российских законах – о некоммерческих организациях и о рынке ценных бумаг. В старом законодательстве о государственной службе (прежде всего Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»[[4]](#footnote-4)) решение проблемы конфликта интересов (не осознанной как таковой) состояло в системе запретов и ограничений для государственных служащих, которые во многих случаях носили чересчур общий характер, были одновременно и избыточными, и недостаточными, выполнение их с трудом поддавалось контролю. Результатом было массовое и почти неприкрытое нарушение соответствующих норм законодательства.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 -ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[[5]](#footnote-5) сформулировал перечень требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, большое значение имеет статья 19 закона («Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе»), основанная на следующих принципах:

- обязанность гражданского служащего информировать представителя нанимателя о возникшем или потенциальном конфликте интересов;

- обязанность представителя нанимателя принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

- рассмотрение проблем, связанных с соблюдением государственными служащими требований к служебному поведению и с урегулированием конфликта интересов специально созданными в каждом государственном органе комиссиями;

- участие в работе таких комиссий как гражданских служащих, так и независимых экспертов (не менее ¼ от общего числа членов комиссии);

- единообразие правил деятельности комиссий, положение о которых утверждается Указом Президента Российской Федерации.

7

2. Управление конфликтом интересов и пути его разрешения в государственной службе

Можно дать и такое определение конфликта интересов. Конфликт интересов - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами гражданского служащего, при котором его частные интересы (вытекающие из положения гражданского служащего как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций[[6]](#footnote-6).

В предложенном определении «частные интересы» не ограничиваются финансовыми или материальными интересами или теми интересами, которые дают государственными должностному лицу прямую личную выгоду. Конфликт интересов может быть связан с правомерными (в других ситуациях) действиями этого чиновника как частного лица, его принадлежностью к другим организациям или связями с ними, семейными интересами, если эти интересы могут рассматриваться как способные с реальной вероятностью оказать ненадлежащее влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей. Например, гражданский служащий по альтруистическим соображениям был вовлечен в процесс изменения устава некой организации, позже этот гражданский служащий принимает участие в рассмотрении и утверждении устава этой организации.

Таким образом, служащий обязан самостоятельно оценивать условия и действия, которые потенциально могут повлиять на объективность его служебной деятельности. Важным представляется в данном контексте знание гражданским служащим не только своих прав, обязанностей, ограничений и запретов, но требований, предъявляемых к служебному поведению.

Законом закреплена необходимость предотвращения случаев возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов для

8

недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации.

Предотвращение возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, становится обязанностью руководителя. Руководитель обязан при определении должностных обязанностей, поручений, при поступлении на гражданскую службу учитывать персональные данные гражданского служащего и сведения о гражданском служащем, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы.

Важно то, что сообщение о личной заинтересованности должно быть сделано гражданским служащим до того, как его действия привели к возникновению конфликта интересов.

Так, гражданский служащий, предполагающий выполнять иную оплачиваемую работу, обязан до её начала письменно поставить в известность представителя нанимателя. Мы полагаем, что уведомление должно содержать информацию о работодателе (заказчике), характер работы, основные должностные обязанности (иначе, как представитель нанимателя сможет оценить наличие возможности конфликта интересов) и сообщение об ознакомлении с нормами закона, предусматривающими ответственность гражданского служащего за нарушение ограничений, связанных с государственной гражданской службой, в том числе с установлением факта конфликта интересов.

Обязанностью представителя нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, способной привести к конфликту интересов, является предотвращение или урегулирование конфликта интересов. Представитель нанимателя в этих целях имеет право отстранить гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов. При этом гражданскому служащему сохраняется денежное содержание на все

9

время отстранения от замещаемой должности гражданской службы (п. 2 ст. 32 Федерального Закона).

Представитель нанимателя отстраняет от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего на весь период до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения. Из всех предусмотренных законом оснований для отстранения гражданского служащего только одно - урегулирование конфликта интересов - предусматривает сохранение денежного содержания гражданскому служащему на время отстранения от должности. Тем не менее необходимо использовать отстранения от замещаемой должности гражданской службы лишь в крайних случаях, когда другие методы не возымели результата.

10

**3. Разработка политики государственных органов в отношении предотвращения и разрешения конфликта интересов**

Статья 19 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» достаточно четко определила ряд моментов, связанных с созданием комиссий в государственных органах (обязательное присутствие среди членов комиссии представителей ряда структурных подразделений государственного органа, представителя государственного органа по управлению государственной службой, независимых экспертов), вместе с тем большая часть процедурных вопросов должна быть решена Указом Президента Российской Федерации.

Необходимо решить следующие вопросы:

1. Как достигнуть баланса в деятельности комиссий между пресечением нарушений со стороны государственного служащего и защитой государственного служащего от необоснованных обвинений со стороны третьих лиц, включая средства массовой информации;

2. Как определить оптимальную численность комиссий;

3. Как определить такой порядок отбора независимых экспертов и их направления в комиссии конкретных государственных органов, который обеспечил бы реальную их независимость от руководителей соответствующих органов;

4. Необходимо разработать процедуру деятельности комиссий;

5. Определить характер решений принимаемых комиссией (обязательные или рекомендательные);

1. Определить порядок обеспечения деятельности комиссий (организационный, финансовый и т.п.)[[7]](#footnote-7).

Частично ответы на эти вопросы для государственной гражданской службы содержатся в Указе Президента РФ от 3 марта 2007 г. N 269 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и

11

урегулированию конфликта интересов"[[8]](#footnote-8), принятом на основании ч. 8 ст. 19 Федерального закона N 79-ФЗ. В соответствии с Указом Президента РФ основными задачами комиссии являются содействие государственным органам в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению и содействие в урегулировании конфликта интересов.

Понятно, что комиссии будут отторгаться массой гражданских служащих, если те будут воспринимать их исключительно или преимущественно как «карательный» орган. Комиссии должны быть ориентированы прежде всего на предотвращение возникновения негативных последствий конфликта интересов, на помощь гражданскому служащему в сложных ситуациях, когда он сам не четко понимает, оказывается ли он в конфликте интересов. Должны быть предусмотрены случаи, когда комиссия обязана выступить в защиту гражданского служащего от необоснованных обвинений. Вместе с тем комиссия вправе рекомендовать руководителю государственного органа наложить на виновного дисциплинарное взыскание (вплоть до отстранения от должности и увольнения с гражданской службы) или передать материалы в правоохранительные органы, если в действиях гражданского служащего усматриваются признаки административного правонарушения или уголовного преступления.

Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов (далее – комиссия по урегулированию конфликтов интересов; комиссия) должна быть постоянно действующим органом при органе государственной власти.

Задачами Комиссии являются:

* профилактика, установление (выявление), предупреждение и пресечение нарушений требований к служебному поведению гражданских служащих;

12

- профилактика, установление (выявление), предупреждение и пресечение возникновения конфликтов интересов, субъектом (стороной) которых выступает гражданский служащий;

- принятие мер по устранению или уменьшению негативных последствий, наступивших в результате конфликта интересов, субъектом (стороной) которого выступает гражданский служащий;

- принятие соответствующих решений в отношении государственных служащих, нарушивших требования к служебному поведению;

- защита государственного гражданского служащего от необоснованных обвинений со стороны третьих лиц, в том числе средств массовой информации;

- обобщение практики рассмотренных комиссиями дел, а также анализ обстоятельств, способствующих возникновению конфликтов интересов и нарушений требований к служебному поведению, разработка рекомендаций по их устранению в государственном органе.

К полномочиям Комиссии относится:

- рассмотрение обстоятельств, связанных с конфликтом интересов, субъектом (стороной) которого выступает гражданский служащий;

- рассмотрение обстоятельств, связанных с нарушением государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению гражданских служащих;

- разработка предложений по осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение нарушений государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению;

- разработка предложений по осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение и урегулирование конфликтов интересов в государственном органе;

- принятие рекомендаций для руководителя государственного органа, государственных служащих или в особых случаях, принятие решений, обязательных к исполнению в соответствующем государственном органе.

Состав Комиссии по урегулированию конфликтов интересов должен формироваться таким образом, чтобы была исключена возможность

13

возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые Комиссией решения.

Члены Комиссии должны принимать решения на основе оценки имеющихся материалов по свободному внутреннему убеждению и в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также нормами служебной этики.

Решения Комиссии должны основываться на фактах, в отношении которых участники рассматриваемого по существу дела имели возможность высказать свое мнение, представить соответствующие материалы и доказательства.

В то же время анализ состава полномочий комиссии показывает, что многие полномочия выходят далеко за пределы решения задачи содействия. К таковым могут быть отнесены следующие:

- проверка информации о государственном гражданском служащем, поступившей от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, от организаций, должностных лиц, а также отдельных граждан (п. 26 Указа);

- право приглашения и заслушивания на заседании комиссии должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, представителей заинтересованных организаций, а также и иных лиц (п. 30, 31 Указа);

- направление решения комиссии заинтересованным лицам (п. 39 Указа);

- право установления комиссией факта наличия либо отсутствия в действии (бездействии) гражданского служащего признаков совершения им административного правонарушения или состава преступления;

- установление обязанности председателя комиссии передать информацию о возможном совершении гражданским служащим административного правонарушения или возможного преступления.

Спорной является также процедура письменного обращения к представителю нанимателя с целью запроса последним в установленном порядке сведений, интересующих комиссию, от других государственных органов, органов местного самоуправления и организаций. Представляется, что

14

такая отсылка к установленному порядку не гарантирует на практике получения запрашиваемых сведений, поскольку получение такой информации регламентируется только законодательно установленными процедурами. Правомочность установления указанных выше полномочий комиссии Указом Президента РФ является дискуссионной, поскольку они "конкурируют" с полномочиями органов прокуратуры, органов дознания и следствия, судебных органов[[9]](#footnote-9).

Устранение этих и других противоречий потребует на законодательном уровне системной и детальной разработки особых административных процедур разрешения конфликта интересов и рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению гражданских служащих, согласованием этих процедур с административным, гражданским процессуальным, уголовным, уголовным процессуальным законодательством. Масштабность и сложность решения этой задачи также потребует, по существу, создания новых административных процедур в системе государственной гражданской службы.

15

**Заключение**

Хотя конфликт интересов нельзя отождествлять с коррупцией, наблюдается растущее признание того, что неадекватное управление разрешением конфликтов между частными интересами и государственными обязанностями должностных лиц государства может порождать коррупцию.

Однако политика предотвращения конфликта интересов не должно сводится к простому запрещению каких бы то ни было частных интересов должностных лиц государственных органов. Непосредственная задача предотвращения конфликтов интересов должна заключаться в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений и системы государственного управления в целом.

Институциональные меры, такие как положительный внешний аудит или проверки, могут играть важную роль в управлении конфликтными ситуациями. Могут оказаться эффективными и другие меры, в том числе ограниченное или полное обнародование раскрытых интересов и/или формирование устойчивой культуры управления, поддерживающей добропорядочность.

Однако слишком строгий подход к регулированию частных интересов может вступать в противоречие с другими правами, оказываться бездейственным или контрпродуктивным на практике или вовсе лишать государственную службу привлекательности в глазах претендентов на государственные должности. Поэтому, современная политика управления конфликтами интересов должна быть направлена на поиск баланса за счет выявления рисков для добропорядочности государственных органов и их ответственных работников, неприемлемых форм конфликтов, адекватного управления конфликтными ситуациями, повышения осведомленности государственных органов и отдельных чиновников о таких конфликтах, и обеспечения эффективных процедур для их идентификации, раскрытия, разрешения, а также распространения информации об эффективных методах управления конфликтами.

16

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. От 14.02.2010) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

2. Российская Федерация. Законы. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой РФ 05 июля 1995г.] Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.

3. Российская Федерация. Законы. О противодействии коррупции: федер. закон: [принят Гос. Думой РФ 19 декабря 2008] Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1), Ст. 6228.

4. Российская Федерация. Президент. Национальный план противодействия коррупции [утв. Президентом РФ 31 июля 2008 N Пр-1568] // Российская газета. - N 164. - 2008.

5. Российская Федерация. Президент. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: указ [принят 03 марта 2007 г.] // Собрание Законодательства РФ. - 2007. - № 11. - Ст. 1280.

6. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 2.

7. Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. М.: ООО «Книгодел», 2004.

8. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. - 2006. - № 3.

9. Чернышев Г. Конфликт интересов // Г. Чернышев, М: Эж-Юрист. - 2004. - № 25.

1. Российская Федерация. Президент. Национальный план противодействия коррупции [утв. Президентом РФ 31 июля 2008 N Пр-1568] // Российская газета. - N 164. - 2008. [↑](#footnote-ref-1)
2. Российская Федерация. Законы. О противодействии коррупции: федер. закон: [принят Гос. Думой РФ 19 декабря 2008] Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1), Ст. 6228. [↑](#footnote-ref-2)
3. Кондратьев, М.Ю. Социальная психология. Словарь / М.Ю. Кондратьев, М.: ПЕР СЭ, 2006. [↑](#footnote-ref-3)
4. Российская Федерация. Законы. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой РФ 05 июля 1995г.] Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 31. - Ст. 2990. [↑](#footnote-ref-4)
5. Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой РФ 07 июля 2004г.] Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215. [↑](#footnote-ref-5)
6. Чернышев Г. Конфликт интересов // Г. Чернышев, М: Эж-Юрист. - 2004. - № 25. [↑](#footnote-ref-6)
7. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. - № 3. - 2006. [↑](#footnote-ref-7)
8. Российская Федерация. Президент. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: указ [принят 03 марта 2007 г.] // Собрание Законодательства РФ. - 2007. - № 11. - Ст. 1280. [↑](#footnote-ref-8)
9. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 2. [↑](#footnote-ref-9)