

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ КАК ОБЪЕКТ АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Борисова Н.В.

*Борисова Наталия Владиславовна - магистр,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
Высшая школа государственного аудита (факультет), г. Москва*

Аннотация: реальную опасность коррупционных угроз для современной России трудно преувеличить. Любое негативное явление общественно-политической и государственно-правовой жизни демонстрирует свою неразрывную связь с коррупцией. В кризисе политической власти, в росте терроризма, в межэтнических и национальных военных столкновениях, во всех громких и опасных экономических срывах обязательно обнаруживается «коррупционный след». Коррупция выступает не только самостоятельным тяжким преступлением против конституционных прав и свобод человека и гражданина, преступлением против государственной власти и т.д. Она характеризует собой способ жизни, построенной на обмане и мошенничестве.

Ключевые слова: конфликт интересов, антикоррупционный контроль, коррупция, противодействие коррупции, государственный служащий.

Президент России В.В. Путин на заседании Совета по противодействию коррупции отметил, что действующее антикоррупционное законодательство России отвечает всем существующим стандартам и требованиям. На сегодняшний день удалось внедрить механизмы, которые помогают выявить коррупционные схемы на любом уровне и вовремя реагировать на них, а при необходимости - изолировать коррупционеров.

Последние громкие дела по преступлениям коррупционной направленности показывают, что в вопросе антикоррупционной борьбы иммунитета нет ни у кого. При ином бы раскладе губернаторов и других высокопоставленных лиц не привлекали бы к ответственности, а вопросы по их проступкам решались бы кулуарно, не выставляя на всеобщее обозрение.

Во всех трех способах противодействия коррупции (европейском, азиатском и евразийском) легко просматриваются гармония или противостояние государственного официально-правового и общественного неофициально-морального подходов, определяющих успех или неудачу. Успешные результаты демонстрируют те страны, где поддерживается одновременный процесс преобразования двух ее опор: превращение общественного мнения из союзника коррупции в ее противника и трансформирование государства в открытую общественную систему, лишенную коррупционной составляющей [1].

Борьба с коррупцией должна иметь комплексный подход и начинаться с работы над подрастающим поколением уже в начальных классах.

Во-первых, необходимо сформировать у граждан с детства антикоррупционное правосознание.

Во-вторых, необходимо научить наших граждан жить на одну зарплату. Безусловно, задача более чем утопичная, но ее реализация, по нашему мнению, способна если не положить конец этой болезни, то, как минимум ослабить ее [2].

Конфликт интересов является одной из причин проявления коррупции. Понятие «конфликт интересов» используется в сфере публичного управления и связано с выполнением государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей.

Следовательно, государственные (муниципальные) служащие в силу своего правового статуса являются представителями интересов государства в правоотношениях с гражданами и организациями. Когда конфликт интересов затрагивает интересы общества и государства в целом, он создает угрозу возникновения коррупционных отношений [3].

Казалось бы, к настоящему времени должны были сложиться основные инструменты механизма урегулирования конфликта интересов на государственной службе. Однако предложенные законодательством меры не лишены организационно-правовых недостатков.

До сих пор в законодательстве существуют нестыковки по основным определениям. Так, определения понятия «личная заинтересованность», данные ФЗ № 79-ФЗ и № 273-ФЗ [4], существенно отличаются друг от друга. И это имеет принципиальное значение для формирования общей концепции профилактики и контроля конфликта интересов.

Данная в законодательстве трактовка дефиниции «конфликт интересов» ограничивает личную заинтересованность гражданского служащего исключительно материальным интересом. Между тем различные формы коррупционных проявлений (фаворитизм, протекционизм, nepотизм и другие) необязательно подразумевают выгоду материальную, и личная заинтересованность гражданского

служащего может быть связана с любой выгодой, которая может влиять на объективное исполнение должностных обязанностей [5].

Личный интерес индивида связан не только с возможностью получения материальной выгоды, он может быть направлен на различные объекты, освоение которых оценивается как благо. Даже случаи, например, откровенного лоббирования государственным служащим чьих-либо интересов необязательно предполагают в конечном случае какую-либо материальную выгоду.

Государственный служащий, используя имеющийся у него административный ресурс, может рассчитывать на определенную услугу со стороны заинтересованного лица или даже делать это абсолютно бескорыстно, по одной простой причине - заинтересованное лицо является его родственником или хорошим знакомым.

Не всегда абсолютно четко можно разделить общественный и личный интерес. Деятельность личности обусловлена, прежде всего, индивидуальными потребностями и мотивацией к достижению целей, в то же время каждый человек является частью системы социальных отношений, следовательно, возможно возникновение ситуаций, когда личная заинтересованность будет совпадать с общественной.

Поскольку конфликт интересов является категорией оценочной, государственному служащему в целом ряде случаев будет сложно идентифицировать и сам конфликт интересов и тем более предугадать угрозу его возникновения.

В этом смысле, с одной стороны, интересны типовые ситуации, предложенные Министерством труда и социальной защиты РФ 19 октября 2012 г. С другой, не следует забывать того, что государственные органы отличаются спецификой деятельности, поэтому проявления конфликта интересов и методы его урегулирования будут отличаться.

Важным аспектом в рамках рассмотрения темы конфликта интереса как объекта антикоррупционного контроля, является выявление типологий конфликта интересов. На этот счет в литературе не сложилось единого мнения, однако одновременно понятная и доступная типология представлена в исследовании Нисневич Ю.А., который считает, что «типологию конфликтов интересов можно описать следующим образом: конфликт интересов, который уже существует на данный момент времени, конфликт интересов, который только начинает проявляться и появляются первые его признаки, и, наконец, конфликт интересов, который имеет лишь потенциальный характер, то есть должностное лицо имеет личный интерес, что подразумевает возможное появление конфликта, но не дает гарантии его возникновения» [6].

О. Н. Костюк выделяет объективные и субъективные причины возникновения конфликта интересов. В перечень субъективных факторов автор предлагает включить «неудовлетворенные потребности государственных служащих (социальным статусом, денежным содержанием и т.д.); неадекватный уровень притязаний и предпочтений государственных служащих; недостаточная социально-психологическая компетентность и развитость морально-психологических качеств государственных служащих» [7].

Мы считаем, что похожие причины появления конфликта интересов проявляются и в коммерческих структурах.

Нельзя не согласиться с утверждением К.О. Магомедова о том, что «у коррупции на муниципальном уровне есть свои социальные источники и условия развития, которые во многом совпадают с общими причинами коррупции в системе властных отношений в целом, но могут и отличаться от них рядом местных особенностей» [8].

Представитель нанимателя (руководитель) может использовать различные методы контроля, а именно: поэтапный анализ предпринятых мер по урегулированию конфликта интересов, опрос сотрудников, анализ документов, наблюдение и другие. Он принимает решение о наказании в случае совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка. Уведомление представителя нанимателя (руководителя) о конфликте интересов является служебной обязанностью гражданского служащего (п. 12 ч. 1 ст. 15 № 79-ФЗ).

Следует подчеркнуть, что формулировка п. 3 ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ», в которой обозначено, что представитель нанимателя ... обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения служащего от замещаемой должности на период урегулирования конфликта интересов, видится не совсем ясной. Думается, что, скорее всего, в данном случае подразумевается не весь период времени, в течение которого происходит процесс урегулирования конфликта интересов, а лишь тот временной интервал, в течение которого происходит установление наличия или отсутствия конфликта интересов.

Как справедливо отмечают Андриченко Л.В. и Плюгина И.В., «в настоящее время комиссии по урегулированию конфликтов интересов созданы почти во всех органах местного самоуправления. По сути комиссии осуществляют досудебную процедуру административного разбирательства» [9].

Ключевой проблемой создаваемых комиссий является то, что они, в большинстве своем, имеют формальный характер. Одной из причин этого выступает эпизодический характер их работы, что

обусловлено вполне объективными обстоятельствами – недостатком финансирования органов местного самоуправления. Комиссия, как правило, работает лишь при возникновении обращения в ее адрес, когда же таких обращений нет – комиссия не осуществляет свою деятельность [10].

В качестве одной из проблем функционирования комиссий следует также отметить недостаточность квалифицированных кадров, особенно часто и ярко это проявляется на уровне поселений.

Немаловажную роль играет общественный контроль и участие в процессах предотвращения коррупции.

Как считают Б.Н. Комахин и Е.Н. Хазов, представляется весьма целесообразной разработка концепции административно-правового режима антикоррупционного поведения государственных служащих в процессе модернизации управления делами государства. Правовой режим и его цели - обеспечение управления антикоррупционными делами такого государства, его служащих - продиктованы необходимостью развития концепции преодоления конфликта интересов [11].

Правопониманию управления антикоррупционной деятельностью служащих в широком смысле соответствует управленческое право и служебно-правовая аналитика, а в узком - административное право с элементами служебно-правовой инноватики.

В условиях действия административно-правового режима антикоррупционной работы служащих необходимо перенести акцент на совершенствование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Если личный интерес должностного лица входит в жесткое противоречие с законными интересами граждан, организаций, ведомств, государства или общества в целом, то в подавляющем числе случаев должностное лицо предпримет все законные и противозаконные меры для реализации этого сугубо собственного интереса за счет причинения вреда всем остальным. То есть личная (а шире - приватная) заинтересованность должностного лица выступает непосредственным мотивом злоупотребления должностными полномочиями, превышения должностных полномочий и должностной преступности в целом.

Избежать конфликта интересов должностного лица и гражданина, организаций, ведомства, общества в принципе нельзя. В то же время социальные конфликты как способ жизни социальных процессов с точки зрения современной конфликтологии можно и нужно регулировать. Поэтому акцент законодателя на конфликте интересов и, тем самым, сосредоточение внимания на нем как первопричине взяточничества - верное положение, на основе которого можно формировать коррупциологию, т.к. социальный конфликт в виде делового конфликта интересов в настоящее время решается преимущественно посредством взятки. Именно она выступает переходным мостиком от нормального (законного) конфликта интересов к ненормальному (преступному) консенсусу интересов [12].

Предложенные законодательством методы контроля и урегулирования конфликта интересов требуют доработки с учетом правоприменительной практики. Однако предложенные методы как превентивная мера против коррупционных проявлений направлены исключительно на урегулирование конфликта интересов государственного служащего, следствием чего является их неспособность предотвращать случаи коррупции, не связанные с линией поведения конкретного служащего.

В каждой разновидности организованной преступности (уголовной, экономической, бюрократической и т.д.) есть своя совокупность причин и условий, но в главном суть их схожа. Организованная преступность во всех своих проявлениях - прежде всего явление экономическое. У бюрократии как бы нет собственно экономических интересов, ее мотивацией является удержание власти. Основная задача власти заключается в организации жизни общества, которая реализуется через распределение и перераспределение материальных благ и привилегий нематериального свойства, которые потенциально могут быть конвертированы в материальные блага. Здесь и появляется взаимный интерес власти и капитала, причем ключевой категорией является власть. Там, где нет властных отношений, не может быть и коррупции.

Совершенствование конфликта интересов как антикоррупционного механизма предполагает оценку его сущности на трех основных уровнях: власть и государственное управление, государственное управление и государственные органы, государственные органы и государственные служащие. Необходимо вести речь не о частных противоправных действиях в сфере политики или государственного управления, а о сложившейся системе общественных отношений, взаимодействии капитала и власти. Взятки высокопоставленным чиновникам, разнообразные подношения государственным и муниципальным служащим, протекционизм - лишь часть проблемы. Методы урегулирования конфликта интересов в предложенном законодательством виде решают лишь часть проблемы. Прежде чем искать новые подходы, необходимо рассмотреть сложившуюся систему как единое целое, выяснить, какие факторы и обстоятельства определяют политическую роль крупного капитала, какие формы и методы влияния на власть им используются, концептуально увязать предлагаемые практические мероприятия, а также сформировать стратегическое видение перспектив совершенствования конфликта интересов как антикоррупционного механизма.

Итак, понятие «конфликт интересов» является одним из ключевых элементов антикоррупционного контроля. Необходимость тщательного изучения данного феномена определяется, в первую очередь, тем, что понятия «коррупция», «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» объединены общим способом достижения выгоды.

Для повышения антикоррупционного контроля, в том числе и в случаях проявления конфликта интересов, предлагаем создать отдельный независимый орган по вопросам противодействия коррупции. Независимый орган по вопросам противодействия коррупции целесообразно наделить достаточными для осуществления контрольных функций полномочиями, в связи с чем, должен быть обеспечен его доступ к базам данных (например, Федеральной налоговой службы), определенные принципы взаимодействия с другими органами публичной власти, а также гражданами.

Основными задачами его деятельности могут стать координация деятельности различных органов власти в сфере противодействия коррупции, обмен информацией между ведомствами, разработка рекомендаций и основных направлений общегосударственной антикоррупционной политики; эффективная оценка реального влияния различных мер требует разнообразных инструментов и законодательных мер, которые можно оценить лишь только по прошествии определенного времени, в частности введения дисциплинарного законодательства об ответственности чиновников.

Список литературы

1. *Окусова С.А.* Конфликт интересов как внутренний источник развития коррупционных процессов // Государство и право, 2011. № 6. С. 109-112.
2. *Гумеров Т.А.* Кратко о коррупции, конфликте интересов и методах борьбы / В сборнике: Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики, 2016. С. 207.
3. *Бобрик А.А., Климюк Н.Ф.* Конфликт интересов как частное проявление коррупции / В сборнике: Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции, 2017. С. 212.
4. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.
5. *Осипова И.Н.* Конфликт интересов как антикоррупционный механизм в системе государственного управления / В сборнике: Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия, 2014. С. 230.
6. *Нисневич Ю.А.* Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции // Общественные науки и современность, 2014. № 3. С. 25.
7. *Костюк О.Н.* Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе // Мир современной науки, 2012. Т. 3. С. 87.
8. *Магомедов К.О.* Конфликт интересов в местных органах власти: социологический ракурс // Государственная служба, 2011. № 4. С. 45.
9. *Андриченко Л.В., Плюгина И.В.* Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права, 2014. № 2. С. 60.
10. *Гусельникова О.Ю.* Конфликт интересов на муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Экономика и менеджмент инновационных технологий, 2016. № 7 (58). С. 72.
11. *Комахин Б.Н., Хазов Е.Н.* Правовой режим антикоррупционной деятельности служащих - средство преодоления конфликта интересов // Вестник Московского университета МВД России, 2013. № 11. С. 162.
12. *Окусова С.А.* Конфликт общих и частных интересов должностного лица публично-государственных и правоохранительных структур как основа коррупциологии // Юристы—Правоведь, 2015. № 2. С. 117.