



УДК 342

МИРОВОЙ ОПЫТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Вощанов Константин Александрович

магистрант

Улимбашев Азрет Муазинович

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент

Санкт-Петербургский государственный аграрный университет

Российская Федерация, г. Санкт-Петербург

Аннотация. В статье представлено исследование ключевых моделей предупреждения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе. Рассмотрены практики противодействия коррупции и приведено сравнение основных факторов, образующих антикоррупционные механизмы в ряде зарубежных стран. Приведены общие рекомендации по их совершенствованию применительно к Российской Федерации.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, антикоррупционное законодательство, государственная служба, государственное управление, управленческие кадры.

Конфликт интересов между обязанностями и задачами государственного служащего и имеющимися у него возможностями для разрешения тех или иных вопросов в определенную сторону сопровождал человечество с самых древнейших времен, адаптируясь к любым политическим режимам и к меняющимся условиям жизни общества. Об этом свидетельствуют памятники права (законы Хаммурапи в 2200 г. до н. э.), отдельные сохранившиеся высказывания («Когда законы не проводятся в жизнь, начинается это с того, что их нарушают, – писал философ Шан Ян в IV в. до н. э.» [1; С. 88-95], правовые явления (например, латинские юридические максимы с выработкой понимания того, что означает социальная и нравственная ответственность для лиц, выбравших в качестве жизненного пути правоохранительную деятельность) [3; С. 332-348], и другие.

Со временем специфика конфликта интересов менялась – если первоначально он мог быть связан с недостаточной проработанностью законодательства, отсутствием контроля за его осуществлением, либо быть приемлемым в силу культурных особенностей, то со временем превратился в элемент извлечения выгоды, что стало особенно заметно в XIX веке, когда возникли резкие всплески коррупции в связи с активным становлением рыночных отношений. В это же время отмечается увеличение попыток противодействия коррупции и снижения риска возникновения конфликта интересов на уровне государственных служащих. Возможность

возникновения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе – один из основных коррупционных факторов, дестабилизирующих государство. Разработка и совершенствование системы по урегулированию и предупреждению подобных конфликтов обеспечивает реализацию принципов системы государственной службы в Российской Федерации, закрепленных в ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [3].

Предполагается, что законодательство Российской Федерации в части урегулирования вопросов государственной службы и противодействия коррупции, а также санкционные нормы развиты в достаточной мере, однако для полноты картины следует обратиться к всестороннему изучению возможных путей снижения социальной напряженности от данного вопроса, для чего и применяется сравнительное правоведение. Возможно, частичная или полная имплементация отдельных правовых решений позволит усилить отечественную политику и законодательство в части противодействия коррупции.

В контексте проводимого исследования предполагается, что противодействие коррупции и разрешение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе – понятия, рассмотрение которых предполагается вкуче, поскольку их отличительные особенности и специфика делают их связь наглядной и неразрывной, что особенно очевидно при изучении международного и зарубежного законодательства по данному вопросу. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе часто выступает в тесной взаимосвязи с коррупцией, поскольку основная характеристика коррупции – использование служебного положения с целью достижения целей, отличных от тех, на которые должны быть направлены имеющиеся возможности в связи с занимаемой должностью и полномочиями. Российское законодательство в ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» устанавливает особую роль конфликта интересов в вопросе предупреждения коррупции в связи со спецификой данного явления [4]. Из данного наблюдения делаем вывод о необходимости изучения не только непосредственно вопросов урегулирования и предупреждения конфликта интересов, но и способов противодействия коррупции, являющейся прямым следствием подобных конфликтов.

Существует значительное расслоение в вопросе понимания коррупции.

1. В африканской модели коррупция позволяет политическими средствами обеспечить надежность существования отдельных экономических образований (то есть власть либо «продается», либо «сливается» с ними).
2. Латиноамериканская модель фактически связана с попустительством коррупции (номинальная борьба с этим явлением) – например, правовое регулирование данного вопросе фрагментарно или отсутствует вовсе (жесткое противостояние с мафией, угроза



установления диктатуры).

3. Азиатская модель коррупции и вовсе до определенного времени являлась чем-то естественным и культурно приемлемым – например, бакшиш (прим. пер. чаевые, пожертвование) в Средней Азии или гуаньси (аналог кумовства, связей) – практика выстраивания долгосрочных деловых и политических отношений при обмене дружескими связями.
4. Западноевропейская модель, предполагающая низкий уровень коррупции (любая коррупция воспринимается как аномальная).

Перечисленные модели коррупции носят идеальный характер и в чистом виде практически не представлены, однако позволяют выделить те или иные специфические особенности отдельных государств при поиске путей решения вопроса конфликта интереса и коррупции на государственной службе.

В истории России в определенные моменты также складывалось принятие тех явлений, которые сейчас законодательно признаны коррупцией – например, принятие с «дарами» государственных служащих, «благодарность» врачам, «подарки» школе и другим учебным заведениям, как дошкольного, так и высшего образования. Следуя шкале Арнольда Хайденхаймера, можно однозначно сказать, что общественный консенсус в России в отношении осуждения обширного количества практик никогда не достигался – практически всегда коррупция оставалась в «серой зоне», то есть однозначного признания и выведения в «белую зону», как и в «черную зону» перечисленных примеров практически не наблюдается [5]. В целом, коррупционная «культура» российского общества в целом всегда находилась где-то между европейской и азиатской моделью в силу территориальных особенностей государства. По мнению М. В. Федорова: «С одной стороны, конфликт интересов воздействует на право через его участников, что изначально заложено в организационно-правовых структурах современного Российского государства. С другой – право воздействует на конфликт интересов наравне с другими социальными регуляторами через установленные правила поведения и проблемы правового регулирования» [6].

Численность управленческого аппарата также является важной характеристикой при выборке стран для сравнения путей и способов урегулирования и предупреждения конфликта на государственной и муниципальной службе. Совокупная численность лиц, замещавших должности гражданской службы в государственных органах Российской Федерации на конец 2019 года по данным Федеральной службы государственной статистики составила 727 500 человек (при укомплектованности в 91,2%) [7]. Если обратить внимание на государства со схожими показателями (из расчета на душу населения), то можно наблюдать использование одних и тех же решений по ряду вопросов:



1. Наличие законодательства, закрепляющего порядок осуществления деятельности государственных и муниципальных служащих, общие принципы осуществления такой деятельности и другие аспекты.

2. Наличие законодательно закреплённого или рекомендованного кодекса этики государственных служащих, предупреждающих конфликт интересов и коррупцию. Например, в Российской Федерации разработан «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» [8], в Соединённых Штатах Америки – Кодекс этики правительственной службы 1958 года (и последующие – 1977 г., 1978 г., 1990 г.), в Германии – Кодекс антикоррупционного поведения, Ценностный этический кодекс государственной службы Канады, Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании, Общие правила для государственных должностных лиц в Нидерландах[9].

3. Уголовное законодательство, направленное на предупреждение конфликта интересов и коррупции и наказание за совершение должностных преступлений (в ряде стран особо суровое – длительный срок тюремного заключения или смертная казнь). Например, в Соединённых Штатах Америки и в Норвегии антикоррупционное законодательство можно характеризовать как «чрезвычайно жестокое», поскольку оно направлено на профилактику коррупции в системе государственной службы. В Германии законодательство, как и в России, предполагает со стороны должностного лица обязанность информировать о любом личном интересе, который может оказать влияние на деятельность данного служащего, т. е. присутствует механизм саморегулирования внутри системы. Во Франции существует отдельная уголовная статья – «Незаконное продвижение интересов», связанная с конфликтом интересов на государственной службе, то есть в результате пресекается любая возможность трудоустройства в фирмы, с которыми мог контактировать служащий во время исполнения обязанностей.

Резюмируя все положения, описанные выше, можно утверждать, что в Российской Федерации сформировался мощный законодательный массив для дальнейшего развития противодействия коррупции и исключения конфликта интересов со стороны государственных и муниципальных служащих, схожий со многими государствами, имеющими европейскую модель противодействия коррупции. Предполагается, что для его усиления необходимо осуществлять активную государственную политику по следующим вопросам:

1. Принятие на законодательном уровне Кодекса этики государственного и муниципального служащего.

2. Воспитательная работа населения в целях просвещения о недопустимых способах взаимодействия с государственными и муниципальными служащими во избежание развития



«серой зоны» коррупционного поведения. Предполагается необходимость постепенного перехода на уровне общественного сознания всех неприемлемых видов поведения государственных и муниципальных служащих в «черную зону», поскольку это исключит «соблазн» воспользоваться положением, повысит уровень правосознания служащих (сообщение о вероятности конфликта интереса) и, в целом, обеспечит надлежащую работу государственного аппарата, что является основным фактором противодействия коррупции и дальнейшего качественного развития России как демократического федеративного правового государства.

Список литературы:

1. Короткова О. А., Цымбалюк В. К. К вопросу справедливости в принятии судебных решений в древневосточных государствах // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – № 17. – 2020. – С. 88-95.
2. Васечко В. Ю. Латинские юридические максимы как элементы правосознания и как форма нравственной оценки работы правоохранительной системы // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. – № 1. – 2019. – С. 332-348.
3. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, № 104, 31.05.2003.
4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» // Российская газета, № 266, 30.12.2008.
5. Heidenheimer A. Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics // XVIII World Congress of the IPSA. – Quebec City. – № 1-5. – 2000.
6. Федоров М. В. Конфликт интересов и его объективизация в российской правовой системе: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. – Белгород, 2021. – 207 с.
7. О кадрах государственной гражданской и муниципальной службы в 2019 году от 25 декабря 2020 года // Федеральная служба государственной статистики. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nsZHdbx4/kadr-2019.pdf> (дата обращения: 01.02.2022).
8. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г., протокол № 21) // Официальные документы в образовании. – № 36. – 2011.
9. Рыжов В. В. Обзор методов противодействия коррупционной деятельности и анализ их



эффективности // Скиф. Вопросы студенческой науки. – № 12 (52). – 2020. – С. 138-144.