

**Институт конфликта интересов на государственной гражданской службе:  
моральный выбор и правовые последствия**  
**The conflict of interests institute in the civil service: the moral choice and legal  
consequences**

*Хабаров Илья Александрович,  
кандидат политических наук  
Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Тамбов, Россия  
Трифонов Юрий Николаевич,  
кандидат философских наук  
Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Тамбов, Россия  
Khabarov Ilya A.,  
PhD in Political Sciences  
Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy  
and public administration, Tambov, Russia  
Trifonov Yury N.,  
PhD in Philosophy  
Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy  
and public administration, Tambov, Russia  
E-mail: hia68@mail.ru*

УДК: 340  
ББК: 67.404  
Х12

*Острота проблемы коррупции в российском обществе, в том числе и в системе государственной гражданской службы, свидетельствует об актуальности выработки и эффективного использования антикоррупционных механизмов. В их числе вполне обоснованно рассматривается институт конфликта интересов на государственной гражданской службе. При этом правовая составляющая данной проблемы урегулирована достаточно обстоятельно, тогда как ее нравственному аспекту уделено не вполне должное внимание.*

*The acuteness of the corruption problem in Russian society including the civil service testifies to the topicality of the elaboration and the effective use of anti-corruption mechanisms. Among them the conflict of interests institute on civil service is justifiably considered. The legal component of this issue is regulated fairly extensively, while it is paid not quite enough attention to its moral aspect.*

**Ключевые слова:** конфликт интересов, личная заинтересованность служащего, моральный выбор, способы урегулирования конфликта интересов, правовые последствия.

**Keywords:** conflict of interest, personal interest of an employee, moral choice, ways of settlement of conflict between interests, legal consequences.

В последние годы наблюдается активный поиск эффективных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы. Для успешного решения данной проблемы, являющейся на сегодняшний день одной из наиболее актуальных в теории и практике государственной службы, необходимо, прежде всего, уяснить природу такого рода конфликта.

Безусловно, интересующая нас проблема имеет правовую составляющую, выраженную в соответствующих нормах законодательства. Так, предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе посвящены статьи 14, 15, 16, 17, 19, 32 и ряд других Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1] (далее – «Закон о гражданской службе РФ»). В них были даны определения конфликта интересов,

личной заинтересованности служащего, определены основные элементы механизма урегулирования конфликта интересов и др.

Вместе с тем, помимо правовой составляющей, конфликт интересов имеет и нравственный компонент (а более точно – концепт). Так, В.В.Петренко подчеркивает, что конфликт интересов имеет нравственно-правовую природу и представляет собой противоречие между ценностными ориентациями субъекта власти, моральными и правовыми нормами, частными и публичными интересами [2].

Сущность конфликта интересов на публичной службе имеет, по нашему мнению, ярко выраженную моральную природу. Как известно, под конфликтом интересов на государственной гражданской службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Как видно, в основании ситуации конфликта интересов, в которую вольно или невольно может попасть практически любой гражданский служащий, лежит моральный выбор между личными интересами и интересами граждан, организаций, общества и государства. Оказавшись в ситуации конфликта интереса, гражданский служащий, прежде всего, и делает такого рода выбор.

Возникает вопрос о том, какому чиновнику легче сделать правильный выбор. Очевидно, что тому, кто обладает для этого необходимыми моральными качествами – честностью, добросовестностью, порядочностью, совестью и др. Действительно, устоять перед определенным искушением по использованию властных полномочий в личных целях, отказаться от возможности неправомерного материального обогащения легче человеку бескорыстному. Корыстный же чиновник, напротив, сам будет искать такого рода возможности.

Нами разделяется мнение о том, что нравственный выбор как способ разрешения конфликта зависит от системы ценностей, идеалов, укорененных в сознании государственного служащего, требует от него развитых личностных нравственных качеств, воли, мужества, верности долгу и самому себе. Профессиональная мораль в данном случае призвана расставить в сознании государственного служащего приоритеты и не допустить ситуационного влияния на выбор той или иной ценности [3].

В связи с этим Н.А.Омельченко вполне обоснованно утверждает, что одной из центральных проблем административной и социальной этики во всем мире принято считать проблему конфликта интересов в системе государственной и муниципальной власти. С учетом той роли, которую играет государственная и муниципальная служба в жизни любого государства как социальный институт, призванный обеспечить государственные (общественные) интересы, защиту прав и законных интересов граждан, проблема регулирования конфликтов интересов в системе власти и управления приобретает особый смысл и значение [4].

Очевидно, что эффективность и результативность государственной гражданской службы во многом определяется служебным поведением государственных служащих, теми мотивами и интересами, которыми они руководствуются в повседневной деятельности. Их служебное поведение должно основываться на четких правовых нормах и прочных нравственных принципах. Ю.Н. Стариков справедливо пишет, что государственная служба неразрывно связана с нравственностью, этикой, моральным обликом государственного служащего. Среди требований, предъявляемых к

госслужащим, автор на первое место ставит «приверженность к высшим нравственным принципам», «верность государству» [5].

Г.В. Атаманчук подчеркивает, что государственные служащие по своим общекультурным, профессиональным и личностным качествам призваны, безусловно, выделяться и действительно составлять в обществе самый образованный, нравственно чистый патриотический слой [6].

Понимание того, что необходимо принимать меры, направленные на правильное поведение государственных служащих в ситуациях конфликта интереса, пришло после анализа негативных последствий, имевших место в 90-ые годы прошлого столетия в обществе в целом, и в институте государственной службы, в частности. Говоря о том периоде, Президент РФ В.В.Путин отметил, что «тогда были отброшены все идеологические штампы прежней эпохи. Но, к сожалению, тогда же были утрачены и многие нравственные ориентиры». Поэтому, он делает вывод о том, что «мы должны укреплять прочную духовно-нравственную основу общества» [7].

На это был направлен ряд мер. Применительно к институту государственной службы был принят Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [8]. В нем была определена совокупность обязанностей государственных служащих, выполнение которых позволит обеспечить их должное служебное поведение, исключить злоупотребления на государственной службе, и, тем самым, будет способствовать повышению доверия общества к государственным институтам.

Их анализ позволяет выделить те, которые направлены на недопущение доминирования личных интересов служащих над законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам. Прежде всего, отметим, что государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих.

Общие принципы служебного поведения государственных служащих Российской Федерации получили свое развитие и закрепление в «Законе о гражданской службе РФ», в ст. 18 которого конкретизированы требования к служебному поведению гражданского служащего.

Н.Н.Шувалова считает, что Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделан важный шаг в направлении этизации российской гражданской службы как социально-нравственного института общественного служения. Действительно, в ряде его статей закреплены требования к служебному поведению гражданских служащих, тем самым создана правовая основа для совершенствования качественных характеристик кадрового корпуса государственной службы [9]. Кроме того, впервые на законодательном уровне введено понятие «конфликт интересов» и определены соответствующие обязанности гражданских служащих и представителей нанимателя.

В последующем Федеральной программы «Реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. №261 [10] был определен комплекс мероприятий, в том числе по следующим направлениям:

- развитие механизма выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;
- внедрение механизмов, обеспечивающих осуществление государственными служащими профессиональной служебной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения;

В качестве одного из ожидаемых результатов реализации Программы предусматривается разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение.

Вместе с тем, принятие выше названных нормативных правовых актов кардинально не изменило ситуацию в рассматриваемой сфере. Напротив, она продолжала обостряться. Именно поэтому в конце 2010 года решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих [11]. На его основе органами государственной власти были разработаны собственные кодексы этики и служебного поведения государственных служащих.

Анализ их содержания свидетельствует о том, что вопросу предотвращения и урегулирования конфликта интересов уделено достаточное внимание. Например, в п.19.3 Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих органов государственной власти Тамбовской области подчеркивается, что нравственный долг гражданского служащего при осуществлении им профессиональной служебной деятельности заключается в том, чтобы внимательно относиться к любой возможности конфликта интересов [12].

Однако, на наш взгляд, принятие и таких внеправовых регуляторов, как кодексы этики (положения которых не носят административно-принудительного характера) не гарантирует получения желаемых результатов. Необходима системная и кропотливая работа, направленная на то, чтобы они не остались своего рода «декларацией о намерениях», а стали руководством к действию. В частности, необходимо добиваться, чтобы выполнение служащими требований Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих учитывалось при проведении аттестаций, конкурсов на замещение вакантной должности, при решении вопросов служебного роста, поощрении служащих и т.д.

Итак, ситуация конфликта интересов требует от государственного служащего, прежде всего, правильного решения того, как поступить с точки зрения морали. После этого наступают определенные правовые последствия, которые зависят от сделанного выбора. Если служащий руководствуется интересами дела, службы, и, тем самым, бережет «честь мундира», то последствия вполне благоприятные. Если же возобладали корыстные заинтересованность, то это может (и должно!) закончиться весьма строгими мерами юридической ответственности (в зависимости от степени отступления от требований правовых норм). Рассмотрим эти варианты более подробно.

Правомерное поведение служащего заключается в том, что в случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме. Заметим, что данная обязанность служащего предусмотрена не только в ч. 3 ст. 19, но и в подп.12 ч.1 ст. 15 «Закона о гражданской службе РФ». Кроме того, там сказано о том, что служащий обязан принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Следует обратить внимание на то, что неисполнение данной обязанности государственным служащим в настоящее время рассматривается как серьезное правонарушение. Действительно, в соответствии с Федеральным законом № 329-ФЗ [12]

статья 19 «Закона о гражданской службе РФ» дополнена частью 3.2. следующего содержания: «Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы».

Тем самым, усилена ответственность гражданского служащего за неисполнение им обязанностей в рассматриваемой сфере.

В свою очередь, в ч. 4 ст. 19 «Закона о гражданской службе РФ» установлено, что «представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом».

В законодательстве определены следующие способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов:

- 1) изменение должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов (в том числе отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей);
- 2) отказ государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- 3) отвод или самоотвод государственного служащего.

Отметим, что усилена ответственность не только гражданского служащего за неисполнение обязанностей в рассматриваемой сфере, но и представителя нанимателя. Действительно, в соответствии с Федеральным законом № 329-ФЗ статья 19 «Закона о гражданской службе РФ» дополнена также частью 4.1. следующего содержания: «Непринятие гражданским служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, с гражданской службы».

Усиление правовой ответственности государственных служащих за неисполнение обязанностей по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, безусловно, необходимо. Но в большей степени, на наш взгляд, необходима деятельность органов государственной власти, направленная на повышение уровня морального сознания государственных служащих.

Таким образом, проблема конфликта интересов в системе государственной гражданской службы актуализируется рядом причин, среди которых можно выделить необходимость укрепления нравственных основ служебного поведения государственных гражданских служащих, моральных норм исполнения должностных обязанностей.

#### **Список литературы:**

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
2. Петренко В.В. Нравственные и правовые начала деятельности властных субъектов (теоретико-правовое исследование): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009. С.9.
3. Петренко В.В. Нравственные и правовые начала деятельности властных субъектов (теоретико-правовое исследование): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009. С.10.
4. Омельченко Н.А. Этика государственной и муниципальной службы: учебник для бакалавров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С.10.
5. Старилов Ю.Н. Административное право. – Воронеж, 2005. – Ч.2, кн.1. С.65.

6. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2008. С.109.

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года // Российская газета. 2012, 13 декабря.

8. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2002 г. № 885 // Собрание законодательства РФ. 2002. №33. Ст.3196.

9. Шувалова Н.Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы: Учебно-практическое пособие. - Ростов н/Д: Феникс, 2006. С. 321.

10. Об утверждении Федеральной программы «Реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. №261// Собрание законодательства РФ. 2009. №11. Ст.1277.

11. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих: Одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // СПС Гарант.

12. Об утверждении Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих органов государственной власти области: Постановление администрации Тамбовской области от 17 апреля 2008 г. № 477 // Тамбовская жизнь. 2008, 27 апреля.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ // Российская газета. 2011, 29 ноября.