

УДК 316.485.6

ББК 60.524.228

Lobyzenkova Vera Alexandrovna,
candidate of sociological sciences,
assistant of professor of the department of corporate governance,
Volgograd Institute of management (branch of RPANE&PA),
Volgograd,
e-mail:Feklacat@ya.ru

Kovalenko Nadezhda Viktorovna,
candidate of political sciences,
assistant professor of the department of corporate governance
Volgograd Institute of management (branch of RPANE&PA)
Volgograd,
e-mail:nkoyal12@mail.ru

Лобызенкова Вера Александровна,
канд. социол. наук,
доцент кафедры корпоративного управления
Волгоградского института управления (филиал РАНХиГС),
г. Волгоград,
e-mail:Feklacat@ya.ru

Коваленко Надежда Викторовна,
канд. полит. наук,
доцент кафедры корпоративного управления
Волгоградского института управления (филиал РАНХиГС),
г. Волгоград,
e-mail: nkoyal12@mail.ru

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ КАК ОСОБАЯ ФОРМА КОНФЛИКТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ. ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

CONFLICT OF INTEREST AS A SPECIAL FORM OF CONFLICT IN THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES. WAYS OF SETTLEMENT

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством

08.00.05 – Economics and management of national economy

В статье рассмотрены проблемные вопросы относительно сущности, субъектов и объектов понятия «конфликт интересов». На основе анализа правоприменительной практики рассмотрены способы управления и разрешения конфликтов, отмечается их негативное влияние во властных структурах, что приводит к снижению авторитета и доверия к институту государственной службы в целом со стороны общества. Для повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих авторами охвачены технологии и пути управления конфликтами, методы их преодоления и разрешения. Особое внимание уделено комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов: их составу, требованиям к независимым экспертам, порядку работы и существующим трудностям в осуществлении своих функций.

The article examines the problematic issues about the nature, subjects and objects of the notion of the «conflict of interests». Based on the analysis of law enforcement practice, the ways of conflicts management and resolution are studied; their negative influence on the power structures is noted, which results in reduction of credibility and confidence in the institution of public service as a whole by the society. In order to improve the efficiency of the state and municipal employees, the authors covered technology and ways of conflict management, methods of their overcoming and solutions. Special attention is paid to the commissions on observance of requirements to office behavior and settlement of the conflicts of interests: their composition, requirements to independent experts, the work order and the existing difficulties in the exercise of their functions.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, конфликт, конфликт интересов, демократический институт, государственное управление, технология, метод, управление персоналом, система контроля, государственные органы.

Keywords: public service, municipal service, conflict, conflict of interests, democratic institutions, public administration,

technology, method, personnel management, system of control and public authorities.

Одним из основополагающих принципов деятельности государственных организаций является служение интересам общества. Выполнение служебных обязанностей в интересах государственной службы и государства в целом, недопущение ущемления прав и свобод человека и гражданина являются принципами деятельности государственных и муниципальных служащих, от выполнения которых зависит престиж государственной службы, отношение граждан к власти. Конфликт интересов в сфере государственной службы стал предметом ряда диссертационных и научных исследований. Особенно следует отметить работы Г. В. Атамачука, Ю. М. Козлова, А. В. Куракина и других ученых.

Анализируя **актуальность** темы, необходимо сказать о том, что ожидания граждан от должностных лиц, занимающих должность в сфере государственного и муниципального управления, сводятся к справедливому, непредвзятому выполнению своих обязанностей. Общество заинтересовано в построении такого диалога с представителями государственной власти, при котором создаются условия, где частные интересы чиновников находятся ниже интересов системы государственного управления. Личные интересы должностного лица, занимающего ответственную государственную должность, способны подорвать авторитет государственного аппарата власти, скомпрометировать механизм принятия решений в системе государственного управления. На государственном уровне необходимо сформировать и укреплять такую систему государственного управления, при которой будет возрастать доверие общества к принимаемым решениям должностного лица.

В стремительно изменяющихся социально-экономических, политических условиях следует отметить, что тема конфликта интересов сохраняет свою актуальность. Конфликт интересов — особый вид конфликта, который проявляется в государственной и муниципальной службе и привлекает к себе внимание не только ученых — социологов, конфликтологов, юристов, — но и общественных деятелей,

народных депутатов и представителей государственной и муниципальной власти. Такое внимание связано со спецификой этого сложного общественного явления. Дадим анализ конфликта интересов на примере муниципальной службы.

Новизна темы заключается в комплексном исследовании недостаточно изученной проблемы урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы. На основе анализа действующего законодательства и практики рассмотрены способы управления и разрешения конфликтов, отмечается их негативное влияние во властных структурах, что приводит к снижению авторитета и доверия к институту государственной службы в целом со стороны общества. Институт конфликта интересов имеет важнейшее значение в каждой из сфер правоприменения, где уполномоченные лица выражают интересы других лиц посредством юридически значимых действий. В одних случаях это могут быть интересы частных лиц, организаций, в других — интересы всех граждан. В государственной гражданской службе — это интересы конституционного законодателя Российской Федерации, ее многонационального народа и его государства.

Цель исследования заключается в научном осмыслении понятия «конфликт интересов».

Задачи исследования: сформулировать определение «конфликт интересов» в сфере государственной службы, раскрыть его признаки и специфику. Авторами охвачены технологии и пути управления конфликтами, методы их преодоления и разрешения.

В муниципальной службе понятие конфликта интересов является новым, хотя в отечественном законодательстве это понятие достаточно полно раскрывается в различных нормативных актах. В первый раз этот термин появился относительно государственной службы в 2001 году в одобренной Президентом РФ Концепции реформирования системы государственной службы России.

Общее значение конфликта интересов на государственной службе относительно государственной гражданской службы детализировано в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07, 2004 г. № 79-ФЗ [1, ст. 19]. Здесь конфликт интересов определяется как «...ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или всей Российской Федерации».

Однако, как отмечает А. Ю. Кирьянов [2, с. 9], в первую очередь включение норм о конфликте интересов в законодательство о муниципальной службе предопределило принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3]. Как справедливо замечают юристы, недопущение и разрешение конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе является одним из главных антикоррупционных механизмов. Положительным моментом является то, что в законодательстве Российской Федерации сформирован единый подход к пониманию конфликта интересов в сфере государственного и муниципального управления.

Таким образом, получается, что конфликт интересов возникает, когда затрагиваются три основных обстоятельства:

— когда собственные интересы муниципального служащего оказывают влияние или могут повлиять на выполнение им своих профессиональных обязанностей;

— когда появляется или может появиться противоречие между частными интересами муниципального служащего и законодательно установленными правами и интересами физических или юридических лиц, общества и государства;

— когда такое противоречие обуславливает или может обусловить нанесение ущерба правам и интересам физических или юридических лиц, общества и государства.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается «...возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной или натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или другими обязательствами» [4, с. 10]. То есть частный интерес понимается как материальная выгода — в виде получения каких-то материальных ценностей, благ, услуг как для самого муниципального служащего, так и для членов его семьи и ближайших родственников, а также для юридических лиц (фирм), с которыми служащий связан.

Примечательно, что с позиции законодателя конфликт интересов может возникнуть только на основе материальной заинтересованности государственного или муниципального служащего, то есть обусловлен его экономическими интересами. Однако, по мнению ряда специалистов [5; 6; 7], проблема конфликта интересов затрагивает не только материальную заинтересованность.

К примеру, для подъема по карьерной лестнице (переход на следующую должностную ступеньку) чиновники нередко прибегают к помощи личных и родственных связей, при этом для других претендентов не принимаются в расчет квалификация и знания, опыт и стаж работы в организации.

Дискуссионным в современной научной литературе является вопрос о том, к какому типу конфликтов отнести конфликт интересов. Часть специалистов считает, что конфликт интересов на муниципальной службе может быть представлен в двух видах: как организационный конфликт и как личный конфликт.

Организационный конфликт интересов проявляется и существует в условиях, когда какое-нибудь юридическое лицо, оказывающее услуги государству, имеет необъективные конкурентные преимущества по сравнению с другими поставщиками услуг. Личный конфликт интересов определяется как несоответствие между частной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и профессиональными задачами, которые они выполняют.

Данный конфликт выходит и за рамки внутрличностного конфликта, так как проблема конфликта интересов непременно затрагивает интересы других субъектов, а ее решение зависит от влияния, которое они оказывают на процесс.

Необходимо признать, что именно указанная слабость государства и общества открывает различным заинтересованным группам и отдельным лицам возможности для применения любых, в том числе и недозволенных, методов для достижения своих личных целей. И объектом их интересов становятся конкретные государственные и муниципальные служащие, замещающие должности государственной гражданской службы. В таком случае источником конфликта личных интересов госслужащего и интересов его государственной должности (то есть собственно государственных интересов) становится третье лицо.

Как правило, это представитель заинтересованных групп, он уговаривает или подкупает госслужащего, однако ответственность за нарушения возлагается именно на госслужащего, поскольку именно он совершает должностной проступок. А третьи лица фактически от наказания уходят. И это только один из сложных моментов, который должен быть прояснен при рассмотрении конфликта интересов на государственной и муниципальной службе [8, с. 104–105].

Поэтому, на наш взгляд, при разработке норм, препятствующих осуществлению конфликта интересов, необходимо учитывать ряд принципов:

- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными правовыми актами и должностными инструкциями;

- демократизм, законность, гласность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, обязанность государственных и муниципальных служащих соблюдать и защищать права и свободы человека;

- при разграничении предметов ведения сохранять единство государственной власти;

- высокий профессиональный уровень и компетентность, ответственность за принимаемые решения и грамотное исполнение должностных обязанностей, подотчетность обществу и пр. [9, с. 16].

Однако самым важным негативным последствием конфликта интересов является коррупция. Регулирование и предупреждение конфликта интересов является одним из механизмов противодействия коррупции (см., например, ФЗ № 273 «О противодействии коррупции», «Национальный план противодействия коррупции» от 2008 года). Ряд важнейших международных документов, например Конвенция Организации Объединенных наций против коррупции, также определяет предупреждение конфликтов интересов в качестве одной из мер противодействия коррупции. Однако специалисты указывают, что не всегда есть прямая причинно-следственная связь между конфликтом интересов и коррупцией. Коррупция подразумевает злоупотребление полномочиями для получения выгоды (например, взятки), но бывают конфликты интересов, например конфликты между департаментами по поводу дублирования функций, где материального интереса нет и нет оснований говорить о коррупции. Тем не менее это направление предупреждения конфликтов интересов не должно оставаться без внимания контролирующих органов, самих государственных и муниципальных служащих.

Несмотря на то что конфликт интересов — специфическая форма конфликтов в муниципальной службе, для его разрешения и урегулирования вполне возможно использование испытанных для других конфликтов методов [5, с. 18]. Самые неэффективные методы — «избегания конфликтов» и метод «откладывания конфликтов». Избегание встреч с противником, его игнорирование, в конце концов увольнение (отставка) по собственному желанию не завершают конфликт, поскольку вызвавшие его противоречия сохраняются. Если конфликт откладывается, когда один из участников временно перестает участвовать в конфликте, все равно разрешения не происходит, так как другая сторона за это время накапливает силы и возвращает конфликту прежнюю остроту.

Хорошие результаты дает метод судебного разбирательства наиболее острых конфликтных ситуаций. Для этого метода характерна более четкая детализация и обязательное исполнение судебного решения по окончанию рассмотрения дела. К этому методу близок (и достаточно эффективен) метод третейского разбирательства или арбитража. Здесь спор передается третьей стороне, и ее решение обязательно для участников конфликта. Однако

окончательно конфликт может быть не разрешен, так как при этом методе не устраняются причины конфликта.

Иногда противоборствующие стороны используют метод переговоров, обсуждая совместно и с общего согласия все особенности конфликта. Иногда в переговоры включается посредник (метод примирения сторон), и таким посредником могут быть государственные служащие, специалисты в области управления, согласительные комиссии.

По оценкам специалистов [2; 4], в органах муниципальной службы при регулировании и разрешении конфликта интересов для устранения его деструктивных последствий также достаточно часто используются переговоры, поиски компромисса, взаимодействие и сотрудничество, достижение консенсуса, социальное партнерство. На возможности урегулирования конфликта интересов влияют также такие факторы, как институционально-правовой, фактор использования опыта, традиций, социальное партнерство, достижение равновесия сил, психологические факторы.

В итоге разрешения конфликта наступает психологическое, процедурное и материальное удовлетворение запросов конфликтующих сторон (или хотя бы одной из сторон, что тоже помогает погасить конфликт или вернуть его в конструктивное русло).

Объективная сложность разрешения конфликтов интересов — обязательное наличие личных и публичных интересов в процессе выполнения профессиональных обязанностей муниципальных служащими, когда конфликта между этими интересами не всегда можно избежать. Выделяются четыре основных принципа, на которых должно основываться регулирование и предупреждение конфликтов на государственной и муниципальной службе.

В современной управленческой практике предлагаются (и используются) различные модели деятельности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Одним из эффективных способов разрешения конфликта интересов признается создание Комиссий по урегулированию конфликта интересов, они создаются, чтобы контролировать выполнение работниками Госслужбы условий, налагаемых на их поведение. Такие Комиссии формируются, начиная с 2010 года, и работают на основании Указа Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 г. № 821 [10].

Состав комиссии определяется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. С этой целью в состав комиссии вводятся лица, не замещающие должности государственной службы в государственном органе. Однако на практике сложилось мнение, что опыт урегулирования конфликтов методом создания комиссий является излишним и приносит больше вреда, чем пользы. Связана такая точка зрения с тем, что в состав членов комиссии попадают лица, неподготовленные к решению специфических вопросов и часто не имеющие необходимого уровня профессиональной подготовки. Довольно часто на практике среди членов комиссии, независимыми экспертами оказываются не профессионально подготовленные кадры, а знакомые руководителей, что затрудняет квалифицированное принятие управленческого решения, не говоря о том, что таких членов комиссии сложно назвать независимыми экспертами.

В число независимых экспертов обязательно входит представитель научных организаций и образовательных учреждений высшего, среднего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной

службой. Также в состав комиссии по решению руководителя могут входить представители общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти. Достаточно сложно представить, что кто-то из них неспособен решить возникшую проблему. Так как речь идет не о том, насколько грамотно выполняются должностные обязанности руководящего лица, а о том, насколько их выполнение ограничивается законном о коррупции.

Однако, несмотря на все нюансы работы членов комиссии по урегулированию конфликта интересов, следует сказать, что это довольно важный шаг в бюрократической системе с коррупционными издержками. Создание комиссий по урегулированию конфликта интересов — это, прежде всего, демократический институт государственной службы, деятельность которого направлена на ликвидацию противоречий между частными и публичными интересами должностного лица, находящегося на государственной службе. Следует отметить, что недостаточное правовое регулирование данного института обусловлено небольшим практическим опытом работы комиссий по регулированию

конфликта интересов и требует дальнейшего совершенствования законодательства.

Заключение

Урегулирование конфликта интересов считается одним из важнейших антикоррупционных механизмов и способов обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений. Неразрешимый конфликт интересов приводит к злоупотреблению служебным положением и может стать серьезной проблемой не только для государственной организации, но и управленческой системы в целом.

Таким образом, можно сказать, что возможности науки и практики открывают широкие перспективы использования различных технологий и методик для предотвращения конфликта и, если он все-таки состоялся, его грамотного разрешения. Использование таких знаний, конфликтологическая, да и общая, культура руководителей и служащих системы муниципальной власти позволят реально снизить уровень конфликтности в этой системе и будут способствовать повышению эффективности деятельности муниципальных органов власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. М. : Юрид. лит., 2004. № 31. Ст. 3215.
2. Кирьянов А. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов // Муниципальная служба: актуальные проблемы. 2011. № 1. С. 8–11.
3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. М. : Юрид. лит., 2008. № 52 (ч. I–II). Ст. 6228.
4. Замышляев Д. В., Кирьянов А. Ю. Конфликт интересов на муниципальной службе: способы урегулирования и разрешения // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 8–10.
5. Лисс Э. М. Конструктивное взаимодействие негосударственного вуза, власти и бизнес-сообщества в преодолении кризисных явлений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 1 (14). С. 106–112.
6. Козенко Ю. А. Финансовые аспекты квазикоррупции // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 2 (15). С. 142–146.
7. Соловьев А. В. Конфликты на государственной службе: типология и управление: учебно-практическое пособие. М. : Альфа-Пресс, 2008. 296 с.
8. Федорова И. О. Межгрупповые конфликты в организации // Справочник по управлению персоналом. 2012. № 11. С. 100–109.
9. Корченев В. А. Конфликт интересов в законодательстве // Государственная служба 2008. № 5 (55). С. 15–19.
10. Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 г. № 821 // Собрание законодательства РФ. М. : Юрид. лит., 2010. № 27. Ст. 3446.

REFERENCES

1. Federal law dated 27 July 2004 No. 79-FZ «On the state civil service of the Russian Federation» // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 2004. No. 31. Art. 3215.
2. Kiryanov A. Yu. Municipal service in the Russian Federation. The essence of the concept of the conflict of interest // Municipal service: current problems. 2011. No. 1. P. 8–11.
3. Federal law dated December 25, 2008 No. 273-FZ «On combating corruption» // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 2008. No. 52 (part I–II). Art. 6228.
4. Zamyshlyayev D. V., Kiryanov A. Y. the Conflict of interests on municipal service: a means of settlement and resolution // Russian justice. 2013. No. 9. P. 8–10.
5. Liss E. M. Constructive engagement of the non-state educational institutions, authorities and the business community in overcoming the crisis // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. No. 1 (14). P. 106–112.
6. Kozenko Y. A. Financial aspects of quasi-corruption // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. No. 2 (15). P. 142–146.
7. Soloviev A. V. Conflicts in the public service: typology and control: textbook. M. : Alpha-Press, 2008. 296 p.
8. Fedorova O. I. Intergroup conflict in organizations // Handbook of personnel management. 2012. No. 11. P. 100–109.
9. Korchenov V. A. Conflict of interest in the legislation // Public service 2008. No. 5 (55). P. 15–19.
10. The decree of the President of the Russian Federation «On the commissions on observance of requirements to the office behavior of the Federal civil servants and settlement the conflict of interests» dated 01.07.2010 No. 821 // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 2010. No. 27. Art. 3446.

Как цитировать статью: Лобызенкова В. А., Коваленко Н. В. Конфликт интересов как особая форма конфликта в системе государственной и муниципальной службы. Пути урегулирования // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 97–100.

For citation: Lobyzenkova V. A., Kovalenko N. V. Conflict of interest as a special form of conflict in the system of state and municipal services. Ways of settlement // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2017. No. 1 (38). P. 97–100.