

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего
профессионального образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управления»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.04.04
Государственное и муниципальное
управление

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

**«Регулирование конфликта интересов на государственной
службе как социально – управленческая проблема»**

Студент гр.143ЭГм1

В.М. Дятлов

Руководитель
д.с.н., проф.

В.П. Воробьев

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Рецензент
Начальник Управления по
регулированию тарифов и
энергосбережению Пензенской области

Н.В. Клак

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

Содержание

Введение.....	3
1 Конфликт интересов как вид социального конфликта.....	8
1.1 Понятие и виды социального конфликта.....	8
1.2 Конфликт интересов на государственной службе как особый тип социально-управленческого конфликта.....	21
2 Регулирование конфликта интересов: нормативные и организационные основы.....	33
2.1 Российский и зарубежный опыт регулирования конфликта интересов на государственной службе.....	33
2.2 Система регулирования конфликта интересов на государственной службы в регионе.....	58
3 Предложения по совершенствованию социально-управленческого механизма регулирования конфликта интересов на государственной службе.....	71
Заключение.....	78
Список использованных источников.....	82
Приложения.....	90

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 чиновников 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 принятия 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 тесные отношения 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 на государственной службе и путей его разрешения в рамках социально-управленческого процесса.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие **задачи**:

- проанализировать виды и понятия социального конфликта и конфликта на государственной службе;
- сравнить российский и зарубежный опыт регулирования конфликта интересов;
- провести анализ регионального законодательства по проблеме регулирования конфликта интересов на примере Пензенской области;
- разработать предложения по совершенствованию социально-управленческого механизма регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Объектом исследования является конфликт интересов на государственной службе.

В качестве **предмета исследования** выступают особенности решения конфликта интересов на государственной службе.

Источниковой базой настоящего исследования являются труды К. Маркса, Л. Козера, К. Боулдинга, Г. Зиммеля, Р. Дарендорфа, А.В. Дмитрова, К. Левина, Л. Беркавиц, М. Дойч, Д. Майерса, Ф. Лютенса, Ф. Глазго, Ю.В. Рождественского, А.Г. Здравомыслова, и других. Эти авторы в основном занимались общесоциологической теорией конфликта; многие из них считаются классиками конфликтологии.

Проблемам регулирования конфликта интересов на государственной службе посвящены работы А.Н. Полубояриновой, С.Е. Чаннова, В. Седова, А.А. Кошкина, И.Л. Кузнецовой, А.В. Виссарова, А.М. Шалкина и др.

Кроме того проведен анализ законодательных актов Конвенция ООН против коррупции, Федерального закона «О противодействии коррупции», Федерального закона «О государственной гражданской службе».

Научная новизна диссертации:

- рассмотрены теоретические противоречия между теорией социального конфликта и подходом к конфликту интересов, который реализуется в законодательстве о государственной службе, выявлены причины данных противоречий;

- проведено сравнение между практикой регулирования конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации и в зарубежных странах;

- разработаны предложения по совершенствованию организационных и нормативных основ регулирования конфликта интересов в процессе развития системы государственной службы в современной России;

Положения, выносимые на защиту.

1. В рамках социальной теории под конфликтом понимается столкновение различных сторон, вызванное несовпадением позиций, интересов, ценностей, и сопровождающееся высоким уровнем психологического напряжения. Законодательство о государственной службе трактует конфликт интересов как противоречие между интересами службы и личными интересами чиновника, которое может привести к недолжному поведению последнего – вне зависимости от наличия психологического напряжения либо реальных негативных действий чиновника. Это противоречие между законодательством о государственной службе и общей конфликтологией связано с двумя обстоятельствами:

- с особым положением системы государственной службы в системе социального регулирования, вызывающим повышенные требования к социально-политической нейтральности чиновников;

- с необходимостью не только предотвратить реальные нежелательные действия чиновника, но и исключить вероятность подозрений в пристрастности государственных служащих, возникающих на уровне массового сознания.

2. В отличие от российской системы регулирования конфликта интересов на государственной службе, аналогичные зарубежные системы включают в себя более разветвленные организационные структуры (включая независимые), ориентированные на блокирование конфликта интересов, консультирование госслужащих по данным вопросам и т.д. (Офис правительственной этики в США, Комиссия по деонтологии государственной службы во Франции, Центральное управления по ведению следствия и уголовному преследованию прокуратуры Португалии и т.д.)

3. Для совершенствования системы регулирования конфликта интересов в Российской Федерации необходимо расширить полномочия комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе:

- расширить круг источников, являющихся поводом для проведения служебной проверки (заявления граждан и организаций, в том числе считающих себя пострадавшими от неправомерных действий государственного служащего, связанных с конфликтом интересов; материалы публикаций в средствах массовой информации и др.);

- наделить комиссию по урегулированию конфликта интересов полномочиями по собственной инициативе запрашивать необходимую информацию, вызывать лиц, обладающих интересующей информацией;

- закрепить полномочия по собственной инициативе осуществлять проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Кроме того, предлагается расширить юридическое понимание конфликта интересов, включив в это понимание и те случаи, когда ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных (служебных) обязанностей продиктовано не материальными, а иными личными выгодами.

Магистерская работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, и состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Конфликт интересов как вид социального конфликта

1.1 Понятие и виды социального конфликта

При изучении современной литературы, посвященной конфликтам, удалось выделить 112 определений и значительные расхождения в их формулировках.

Приведем лишь наиболее типичные:

1. Конфликт - это проявление объективных или субъективных противоречий, выражающихся в противоборстве сторон[18, с. 68].

2. Конфликт - это наиболее острый способ разрешения значимых противоречий, возникающих в процессе взаимодействия, заключающийся в противодействии субъектов конфликта и обычно сопровождающийся негативными эмоциями[20, с. 82].

3. Конфликт - столкновение полярных интересов и желаний, начинающийся с инцидента, в котором одна из противоборствующих сторон предпринимает меры к ущемлению интересов другой стороны[24, с. 61].

4. Конфликт - трудно разрешимое противоречие, связанное с острыми эмоциональными переживаниями субъектов вследствие столкновения их интересов[42, с. 52].

Как считает Ф. Глазл, многие англо-американские авторы делают упор в своих определениях на противоречиях целей или интересов, которые преследуют стороны, но не дают четкого определения понятия «конфликт» [26, с. 81].

Из всех определений дефиниции «конфликт» возникает ряд вопросов. Какие противоречия являются значимыми и что такое противоречие вообще и чем они отличаются от конфликтов?

Практически никто, за исключением Ю.В. Рождественского, не определяет противоречие как речевое действие. Он выделяет три стадии развития борьбы интересов, которые приводят к конфликту. «Действия в этой борьбе можно поделить на три стадии интенсивности: различия во мнениях, противоречия в дискуссиях и прямая борьба в виде конфликтов в действиях» [57, с. 70]. Таким образом, различием мы будем считать любое высказывание авторитарного типа от первого лица в утвержденной форме в любом виде словесности.

С его точки зрения, противоречием можно считать диалог, т.е. речевое действие, когда высказываются различия сторон.

Конфликтом мы будем считать любые речевые действия сторон, направленные на нанесение ущерба любого рода противоположной стороне.

Понятийная схема, показывающая сущность конфликта должна охватывать четыре основные характеристики: структуру, функции, динамику и управление конфликтом [57, с. 65].

В структуре конфликта выделяют:

- объект (предмет спора);
- субъекты (отдельные индивиды, группы, организации);
- условия протекания конфликта;
- масштаб конфликта (межличностный, локальный, региональный, глобальный);
- стратегии и тактики поведения сторон;
- исходы конфликтной ситуации (последствия, результаты, их осознание).

Всякий реальный конфликт представляет собой сложный динамический процесс, включающий следующие основные стадии:

1. предметная ситуация - возникновение объективных причин конфликта
2. конфликтное взаимодействие - инцидент или развивающийся конфликт

3. разрешение конфликта (полное или частичное).

Конфликт, независимо от его природы, выполняет ряд функций, среди которых наиболее важными являются:

- диалектическая - служит для выявления причин конфликтного взаимодействия;
- конструктивная - вызываемое конфликтом напряжение может быть направлено на достижение цели;
- деструктивная - появляется личностная, эмоциональная окраска взаимоотношений, которая мешает решению проблем.

Управление конфликтом можно рассматривать в двух аспектах: внутреннем и внешнем. Первый из них заключается в управлении собственным поведением в конфликтном взаимодействии. Внешний аспект управления конфликтами предполагает, что субъектом управления может выступать руководитель (менеджер, лидер и т. п.) [65, с. 102].

Управление конфликтом - это целенаправленное обусловленное объективными законами воздействие на его динамику в интересах развития или разрушения той социальной системы, к которой имеет отношение данный конфликт[24, с. 41].

В научной литературе можно проследить различное отношение к конфликтам. Конфликт, как явление всегда нежелательное, которое следует, по возможности, избегать и немедленно разрешать. Такое отношение четко прослеживается в трудах авторов, принадлежащих к школе научного управления, административной школе. Авторы, принадлежащие к школе «человеческих отношений», также были склонны считать, что конфликтов желательно избегать. Но если конфликты в организациях присутствовали, то рассматривали это как признак неэффективной деятельности и плохого управления[31, с. 86].

Современная точка зрения заключается в том, что даже в организациях с высоко эффективным управлением некоторые конфликты не только возможны, но даже могут быть желательны. Во многих случаях конфликт помогает

выявить разнообразия точек зрения, дает дополнительную информацию, помогает выявить проблемы и т.п.

Таким образом, конфликт может быть функциональным и вести к повышению эффективности организации. Или он может быть дисфункциональным и приводить к снижению личной удовлетворенности, группового сотрудничества и эффективности организации. Роль конфликта в основном зависит от того, насколько эффективно им управляют.

В современной литературе существует множество классификаций конфликтов по различным основаниям.

Так А.Г. Здравомыслов дает классификацию уровней конфликтующих сторон:

Межиндивидуальные конфликты

Межгрупповые конфликты и их типы:

- группы интересов;
- группы этнонационального характера;
- группы, объединенные общностью положения;
- конфликты между ассоциациями;
- внутри и межинституциональные конфликты;
- конфликты между государственными образованиями;
- конфликты между культурами или типами культур[34].

Р. Дарендорф дает одну из наиболее широких классификаций конфликтов.

Мы приведем данную классификацию, указав в скобках типы конфликтов:

- По источникам возникновения (конфликты интересов, ценностей, идентификации).
- По социальным последствиям (успешные, безуспешные, созидательные или конструктивные, разрушительные или деструктивные).

- По масштабности (локальные, региональные, межгосударственные, глобальные, микро-, макро-, и мегаконфликты).
- По формам борьбы (мирные и немирные).
- По особенностям условий происхождения (эндогенные и экзогенные).
- По отношению субъектов к конфликту (подлинный, случайный, ложный, латентный).
- По использованной сторонами тактики (сражение, игра, дебаты) [29, с. 75].

А. В. Дмитриев дает несколько классификаций социальных конфликтов по разным основаниям. К конфликтам по сферам автор относит: экономические, политические, трудовые, социального обеспечения, образования, образования и пр.

Виды конфликтов по отношению к отдельному субъекту:

- внутренние (личностные конфликты);
- внешние (межличностные, между личностью и группой, межгрупповые).

В психологии принято выделять: мотивационные, когнитивные, ролевые и пр. конфликты [35, с. 64].

К. Левин относит мотивационные конфликты (мало кто удовлетворен работой, многие не верят в себя, испытывают стрессы, перегрузки на работе) в большей мере, к внутриличностным конфликтам. Л. Берковиц, М. Дойч, Д. Майерс описывают мотивационные конфликты как групповые. Когнитивные конфликты также в литературе описаны как с позиций внутриличностных, так и межгрупповых конфликтов [44, с. 72].

Ролевые конфликты (проблема выбора одного из нескольких возможных и желаемых вариантов): внутриличностные, межличностные и межгрупповые чаще всего проявляются в деятельностной сфере. Но чаще всего в

психологической литературе описываются три вида конфликтов: на внутриличностном уровне, на межличностном и межгрупповом.

Ф. Лютенс выделяет 3 типа внутриличностных конфликтов: конфликт ролей; конфликт, вызванный фрустрацией, конфликт целей.

Межгрупповые конфликт - это, как правило, конфликты интересов групп в производственной сфере.

Межгрупповые конфликты порождаются чаще всего борьбой за ограниченные ресурсы или сферы влияния в рамках организации, которая состоит из множества формальных и неформальных групп, имеющих совершенно различные интересы[51, с. 95]. Такое противостояние имеет разные основы. Например, профессионально-производственная (конструкторы-производственники-финансисты), социальная (рабочие-служащие-руководство) или эмоционально-поведенческие («лентяи» – «работяги»).

Но самыми многочисленными являются межличностные конфликты. В организациях они проявляются по-разному чаще всего в виде борьбы руководства за всегда ограниченные ресурсы. Около 80% межличностных конфликтов порождаются столкновением материальных интересов отдельных субъектов, хотя внешне это проявляется как несовпадение характеров, личных взглядов или моральных ценностей. Это коммуникационные конфликты. Аналогичными являются конфликты между личностью и группой. Например, столкновение руководителя с единым фронтом подчиненных, которым не по нраву крутые дисциплинарные меры начальника, направленные на "завинчивание гаек"[51, с. 103].

Виды конфликтов по характеру:

- объективные, связанные с реальными проблемами и недостатками;
- субъективные, обусловленные различными оценками тех или иных событий и поступков.

Виды конфликтов по последствиям:

- конструктивные, предполагающие рациональные преобразования;
- деструктивные, разрушающие организацию.

Социальный конфликт (от лат. *Conflictus* - столкновение) - это наивысшая стадия развития противоречий в отношениях между людьми, социальными группами, общества в целом, которая характеризуется столкновением противоположно направленных интересов, целей, позиций субъектов взаимодействия[29, с. 73]. Конфликты могут быть скрытыми или явными, но в их основе всегда лежит отсутствие согласия между двумя или более сторонами.

Понятие социального конфликта как столкновения двух и более субъектов социального взаимодействия широко интерпретируется представителями различных направлений конфликтологической парадигмы. Так, в представлении К. Маркса в классовом обществе основной социальный конфликт проявляется в виде антагонистической классовой борьбы, кульминацией которой является социальная революция[52, с. 216]. По мнению Л. Козера, конфликт является одним из видов социального взаимодействия, в ходе которого происходит «борьба за ценности и притязания на статус, власть и ресурсы, в ходе которой оппоненты нейтрализуют, наносят ущерб или устраняют своих соперников» [43, с. 98]. В трактовке Р. Дарендорфа социальный конфликт представляет собой различные по интенсивности виды столкновений между конфликтующими группами, в которых классовая борьба является одним из видов противоборства[30, с.154].

В основе конфликта лежат субъективно-объективные противоречия. Однако не всякое противоречие перерастает в конфликт. Понятие противоречия по своему содержанию шире понятия конфликта. Социальные противоречия являются основными детерминирующими факторами социального развития. Они «пронизывают» все сферы социальных отношений и в большинстве своем не перерастают в конфликт. Для того чтобы объективно существующие (периодически возникающие) противоречия трансформировались в социальный конфликт, необходимо, чтобы субъекты (субъект) взаимодействия осознали, что то или иное противоречие является препятствием на пути достижения ими жизненно важных целей и интересов. По мнению К. Боулдинга, конфликт возникает, когда «созревшие» противоречия осознаются сторонами как

несовместимые и каждая из сторон стремится завладеть позицией, исключая намерения другой стороны. Поэтому конфликтные противоречия носят субъективно-объективный характер[19,с. 116].

Объективными считаются противоречия, которые реально существуют в обществе независимо от воли и желания субъектов. Например, противоречия между трудом и капиталом, между управляющими и управляемыми, противоречия «отцов» и «детей» и т. д.

Кроме объективно существующих (возникающих) противоречий в воображении субъекта могут возникнуть мнимые противоречия, когда объективных причин для конфликта нет, но субъект осознает (воспринимает) ситуацию как конфликтную. В этом случае можно говорить о субъективно-субъективных противоречиях. Возможна и иная ситуация, когда реально существуют конфликтные противоречия, но субъект считает, что достаточных причин для конфликта нет.

Противоречия могут длительный период времени не перерасти в конфликт. Поэтому необходимо иметь в виду, что в основе конфликта лежат лишь те противоречия, причиной которых являются несовместимые интересы, потребности и ценности. Такие противоречия, как правило, порождают открытую борьбу сторон, противоборство.

Причинами конфликта могут быть самые разные проблемы, например конфликт по поводу материальных ресурсов, по поводу ценностей и важнейших жизненных установок, по поводу властных полномочий (проблемы доминирования), по поводу статусно-ролевых различий в социальной структуре, по поводу личностных (в том числе эмоционально-психологических) различий и т. д. Таким образом, конфликты охватывают все сферы жизнедеятельности людей, всю совокупность социальных отношений, социального взаимодействия. Конфликт, по сути является одним из видов социального взаимодействия, субъектами и участниками которого выступают отдельные индивиды, большие и малые социальные группы и организации.

Однако конфликтное взаимодействие предполагает противоборство сторон, т. е. действия субъектов, направленные друг против друга.

Форма столкновений - насильственная или ненасильственная - зависит от множества факторов, в том числе и от того, имеются ли реальные условия и возможности (механизмы) ненасильственного разрешения конфликта, какие цели преследуют субъекты противоборства, какими установками «руководствуются» конфликтующие стороны и т. д.

Итак, социальный конфликт - это открытое противоборство, столкновение двух и более субъектов (сторон) социального взаимодействия, причинами которого являются несовместимые потребности, интересы и ценности[39,с. 69].

В упрощенном виде структура социального конфликта состоит из следующих элементов:

- объекта - конкретной причины столкновения субъектов;
- двух и более субъектов, конфликтующих из-за какого-либо объекта;
- инцидента - формального повода для начала открытого противоборства.

Конфликту предшествует возникновение конфликтной ситуации. Это противоречия, возникающие между субъектами по поводу объекта.

Однако реальный конфликт имеет более сложную структуру. Например, кроме субъектов в нем задействованы участники (непосредственные и косвенные), сторонники, сочувствующие, подстрекатели, посредники, арбитры и др. Каждый из участников конфликта имеет свои качественные и количественные характеристики. Объект также может иметь свои особенности. Кроме того, реальный конфликт развивается в определенной социальной и физической среде, которая также оказывает на него влияние[44,с.82].

Социологическое осмысление и современное понимание социального конфликта впервые было заложено немецким социологом Г. Зиммелем. В работе «Социальный конфликт» он отмечает, что процесс развития общества идет через социальный конфликт, когда устаревают, «сносятся» отжившие

культурные формы и зарождаются новые[40, с. 134]. Сегодня теорией и практикой регулирования социальных конфликтов занимается уже целая отрасль социологии - конфликтология. Наиболее известными представителями этого направления являются Р. Дарендорф, Л. Козер, К. Боулдинг и др.

Немецкий социолог Р. Дарендорф создал теорию конфликтной модели общества. По мнению ученого, в любом обществе каждый момент могут возникать социальные конфликты, в основе которых лежит конфликт интересов. Дарендорф рассматривает конфликты как обязательный элемент общественной жизни, которые, будучи источниками инноваций, способствуют постоянному развитию социума. Главная задача - научиться контролировать их.

Американский социолог Л. Козер разработал теорию позитивно-функционального конфликта. Под социальным конфликтом он понимал борьбу за ценности и претензии на определенный статус, власть и ресурсы, борьбу, в которой целями противников являются нейтрализация, нанесение ущерба или устранение противника[43, с. 231].

Согласно данной теории социальное неравенство, неизбежно существующее в каждом обществе и вызывающее естественную социальную неудовлетворенность людей, нередко приводит к социальным конфликтам. Позитивные функции конфликтов Л. Козер видит в том, что они способствуют обновлению общества и стимулируют социальный и экономический прогресс[43, с. 198].

Общая теория конфликта принадлежит американскому социологу К. Боулдингу. Конфликт в его понимании - такая ситуация, в которой стороны осознают несовместимость своих позиций и при этом стремятся опередить соперника, обыграть его. В современном обществе, по мнению Боулдинга, конфликты неизбежны, поэтому необходимо контролировать их и управлять ими. Основными признаками конфликта являются:

- наличие ситуации, которая противодействующими сторонами воспринимается как конфликтная;

- наличие у участников конфликта противоположных целей, потребностей, интересов и методов их достижения;
- взаимодействие конфликтующих сторон;
- результаты конфликтного взаимодействия;
- использование давления и даже силы.

Большое значение для социологического анализа социальных конфликтов имеет выделение основных типов. Боулдинг выделяет следующие разновидности конфликтов:

1 по количеству участников конфликтного взаимодействия:

- внутриличностные - состояние неудовлетворенности человека какими-либо обстоятельствами своей жизни, которые связаны с наличием у него противоречащих друг другу потребностей, интересов, стремлений и могут вызвать аффекты;

- межличностные - разногласие между двумя или более членами одной группы или нескольких групп;

- межгрупповые - происходят между социальными группами, которые преследуют несовместимые цели и своими практическими действиями препятствуют друг другу.

2 по направленности конфликтного взаимодействия:

- горизонтальные - между людьми, не находящимися в подчинении между собой;

- вертикальные - между людьми, находящимися в подчинении между собой;

- смешанные - в которых представлены и те и другие. Наиболее распространены вертикальные и смешанные конфликты, составляющие в среднем 70-80% от всех конфликтов.

3 по источнику возникновения:

- объективно обусловленные - вызванные объективными причинами, устранить которые можно, только изменив объективную ситуацию;

– субъективно обусловленные - связанные с личностными особенностями конфликтующих людей, а также с ситуациями, которые создают преграды на пути удовлетворения их желаний, стремлений, интересов.

4 по своим функциям:

– созидательные (интегративные) - способствующие обновлению, внедрению новых структур, политики, лидерства;

– разрушительные (дезинтегративные) - дестабилизирующие социальные системы.

5 по длительности протекания:

– кратковременные - вызванные взаимным непониманием или ошибками сторон, которые быстро осознаются;

– затяжные - связанные с глубокими нравственно-психологическими травмами или с объективными трудностями. Длительность конфликта зависит как от предмета противоречия, так и от черт характеров столкнувшихся людей.

6 по своему внутреннему содержанию:

– рациональные - охватывающие сферу разумного, делового соперничества, перераспределения ресурсов;

– эмоциональные - в которых участники действуют на основе личной неприязни.

7 по способам и средствам разрешения конфликты бывают мирными и вооруженными.

8 по учету содержания проблем, вызвавших конфликтные действия, выделяют экономические, политические, семейно-бытовые, производственные, духовно-нравственные, правовые, экологические, идеологические и другие конфликты[39, с.165].

Анализ протекания конфликта проводят в соответствии с его тремя основными стадиями: предконфликтная ситуация, непосредственно конфликт и стадия разрешения.

Для успешного разрешения конфликта необходимы следующие условия:

- своевременное определение причин конфликта;
- определение деловой зоны конфликта - причин, противоречий, интересов, целей конфликтующих сторон;
- взаимное желание сторон преодолеть противоречия;
- совместный поиск путей к преодолению конфликта.

Безусловно, трудно предвидеть все многообразие конфликтных ситуаций, которые создает нам жизнь. Поэтому и в разрешении конфликтов многое должно решаться на месте исходя из конкретной ситуации, а также индивидуально-психологических особенностей участников конфликта.

1.2 Конфликт интересов на государственной службе как особый тип социально-управленческого конфликта

Государственная служба представляет собой особый властный институт, осуществляющий функции публичного управления по подготовке и исполнению управленческих решений, посредством которых происходит реализация государственной политики.

В свою очередь специфика государственной службы предопределяет наличие многообразия противоречивых интересов - индивида, социальных групп, общества и самого государства, столкновение которых в управленческом процессе создает многообразие различных конфликтных ситуаций[49, с. 81].

Поиск наиболее оптимального соотношения частных и публичных интересов в административно-служебной среде определяет необходимость исследования механизма взаимодействия личности и государства, изучение особенностей которого способствует повышению эффективности управленческого процесса, в том числе направленного на противодействие коррупционным явлениям в сфере публичных правоотношений.

Конфликт интересов как явление представляет сложную теоретическую и практическую проблему. Специалистами отмечается, что в большинстве стран, в том числе и в России, это правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечеткий, неясный и неполный механизм предотвращения и урегулирования[31, с. 125].

Конфликт интересов можно определить как ситуацию, когда лицо или организация выступают одновременно в нескольких лицах, цели которых не совпадают либо противоречат друг другу.

«Конфликт интересов» - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций. Такое определение приведено в руководстве организации экономического сотрудничества и развития по разрешению конфликтов интересов на государственной службе[49, с. 118].

Конфликт интересов - это «ситуация, когда противоречие между интересами государственного служащего как частного лица, а также связанных с ним лиц (группы лиц), интересами государства, выраженными в системе законодательных и иных нормативных правовых актов, и интересами третьих лиц создает объективную возможность для наступления негативных последствий в виде нанесения ущерба государству и (или) третьим лицам, наступившего в результате осознанных действий (бездействия) государственного служащего в нарушение им своих должностных обязанностей[37, с. 187].

Иными словами, конфликт интересов можно определить как ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного служащего мешает объективному исполнению его должностных (служебных) обязанностей и противоречит публичным интересам государства. При этом, конфликт интересов в системе государственной службы по своей природе и содержанию представляет собой в большей степени моральную коллизию государственных интересов и личных интересов должностного лица.

В рамках социальной теории под конфликтом понимается столкновение различных сторон, вызванное несовпадением позиций, интересов, ценностей, и сопровождающееся высоким уровнем психологического напряжения. Законодательство о государственной службе трактует конфликт интересов как противоречие между интересами службы и личными интересами чиновника, которое может привести к недолжному поведению последнего - вне зависимости от наличия психологического напряжения либо реальных

негативных действий чиновника[40, с. 144]. Это противоречие между законодательством о государственной службе и общей конфликтологией связано с двумя обстоятельствами:

- с особым положением системы государственной службы в системе социального регулирования, вызывающим повышенные требования к социально-политической нейтральности чиновников;

- с необходимостью не только предотвратить реальные нежелательные действия чиновника, но и исключить вероятность подозрений в пристрастности государственных служащих, возникающих на уровне массового сознания[22, с. 187].

На государственной службе конфликт интересов может существовать в различных сферах - экономической (бюджетной, сфере государственных закупок, конкурсов, приватизации), политической (выборы, членство в политических партиях) и должностной (поступление на службу, ее прохождение и увольнение). В каждой из указанных сфер конфликт интересов имеет специфические источники возникновения, проявления, возможные негативные последствия и способы разрешения.

В 2001 году Президентом Российской Федерации утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, мероприятия которой были направлены на кардинальное повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создания ее целостной системы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации[46].

Указанной Концепцией также было предусмотрено формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.

Использование словосочетания «конфликт интересов» для характеристики процессов и явлений в сфере публичного управления было вызвано необходимостью предотвращения влияния на государственного служащего каких-либо частных интересов, способных повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей. В целом конфликт интересов на государственной службе рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями.

С целью реализации положений вышеназванной Концепции и нормативного оформления государственной службы как системного института издан Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в ст. 10 которого указано, что порядок разрешения конфликта интересов устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы[7].

Принятый позднее Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определил конфликт интересов как ситуацию, 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 Российской Федерации или Российской Федерации[8].

Таким образом, подход, в соответствии с которым конфликт интересов - это противоречие между частной заинтересованностью и публичной обязанностью, был сохранен. В то же время, с учетом того, что личная заинтересованность была определена в данном федеральном законе посредством получения материальной выгоды, определение конфликта интересов было сужено по сравнению с ранее утвержденной Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации.

Позднее практически аналогичное определение конфликта интересов было введено в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[10].

По сравнению с указанными законами, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в определении сущности конфликта интересов содержит несколько новелл. Так, например, конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (то есть, по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей[11]. При этом служебные обязанности, установленные ст. 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих[8].

Анализ положений законодательства Российской Федерации и публикаций по проблемам прохождения государственной службы показывает, что понятие конфликт интересов тесно связано с таким социально-правовым явлением как «коррупция», в связи, с чем научный интерес представляет проведение анализа соотношения названных категорий.

В становлении правового государства, повышении качества и эффективности государственного управления, в том числе и в вопросах, связанных с усилением ответственности органов публичной власти и должностных лиц за свою деятельность, важное место отводится формированию правовых механизмов противодействия коррупции.

Проблема коррупции достаточно сложная, системная и многоаспектная. На протяжении всей истории человеческого общества коррупция сопровождала государственное управление и более того, возможно, даже стала его системным элементом. Коррупция как социально-негативное явление в обществе существовала всегда, как только формировался управленческий аппарат, и была присуща всем государствам в любые периоды их развития[21, с.86].

Непосредственно термин «коррупция» пришел из римского права, в котором явление «*corrumpere*» понималось самым общим образом - разламывать, портить, разрушать, фальсифицировать, подкупать и обозначало противоправное действие. Данный термин применялся в тех случаях, когда в деятельности участвовало несколько (не менее 2-х) лиц, целью которых являлась «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

На международном уровне свое нормативное закрепление термин «коррупция» получил в резолюции практические меры борьбы с коррупцией, подготовленной секретариатом 8-го Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями, проходившего в Гаване в 1990 г., где речь идет о «нарушениях этического (нравственного), дисциплинарного, административного и уголовного характера, выражающихся в противозаконном использовании своего служебного положения субъектом коррупционной деятельности».

Большинство исследователей сводят определение коррупции к взятке и злоупотреблению служебным положением. В этом же ключе определяют коррупцию и международные организации. Например, в Кодексе поведения должностного лица по поддержанию правопорядка, принятого Резолюцией 34/169 Генеральной ассамблеи ООН 17 декабря 1979г., коррупция определена как «злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением» [2].

Определения, которые можно обнаружить в современной отечественной литературе, принадлежат, в первую очередь, правоведам, что неудивительно, поскольку именно в 90-е годы предпринимались неоднократные попытки законодательно определить и коррупцию, и меры наказания коррупционных действий. Приведем, одно из наиболее приемлемых, на наш взгляд, определений, данное Л.В. Астафьевым: «незаконное использование

должностными лицами своего статуса или вытекающих из него возможностей в интересах других лиц с целью получения личной выгоды» [21,с. 84].

На протяжении последних десятилетий в нашей стране наблюдается поступательный и интенсивный рост числа и видов коррупционных правонарушений и увеличение ситуаций конфликта интересов, что связано, в первую очередь, с общим снижением духовно-нравственного потенциала общества, с господствующим в нем правовым нигилизмом, ослаблением государственного контроля и несовершенством законодательства Российской Федерации. В этой связи разработка мер по противодействию коррупции, урегулированию конфликта интересов и их практическая реализация стали настоятельной необходимостью.

Выявление основных направлений борьбы с конфликтами интересов в процессе осуществления административной реформы и их закрепление в отечественном законодательстве основывалось на разработанных к этому времени актах международного права и практике зарубежных стран. Это - прежде всего, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003г. и принятая ранее Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г[3].

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН, которая вступила в силу для Российской Федерации 8 июня 2006 г. Позднее Россия Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ ратифицировала Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173, которой предусмотрено ужесточение уголовного преследования за подкуп публичных должностных лиц, злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией и конфликтами интересов, правонарушения в сфере бухгалтерского учета, а также определены основные меры для достижения данных целей[9].

В соответствии с требованиями международного права был издан Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по

противодействию коррупции», разработан Национальный план противодействия коррупции и приняты федеральные законы[14].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» под коррупцией законодатель подразумевает злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Иными словами, под коррупцией понимают действие или бездействие лица, принимающего решение, в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное с публичным (административным) ресурсом[11].

При сравнении понятий «коррупция», «конфликт интересов», «личная заинтересованность», содержание которых раскрывается в действующем законодательстве Российской Федерации, можно сделать следующие выводы.

Понятия «коррупция» и «конфликт интересов» объединены общим последствием, а именно оно направлено на «причинение вреда (вопреки) правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства». Термины «коррупция», «конфликт интересов», «личная заинтересованность» объединены общим методом достижения личной выгоды (доходов), а именно «незаконное использование физическим лицом своего должностного положения» или негативным (аморальным) влиянием на «надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей»[11].

Кроме того, указанные дефиниции объединены общим результатом, получаемым при злоупотреблении служебным положением в виде «денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных

имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконного предоставления такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции впервые констатируется, что служебные проступки и нарушения, возникающие в результате конфликта интересов, рассматриваются теперь как вид или форма противоправного поведения государственных служащих.

Для увольнения с должности в связи с конфликтом интересов, как правило, даже не требуется доказательства получения чиновником личной выгоды. Достаточно наличия самого конфликта интересов, что само по себе признается опасной для общества предпосылкой коррупции.

Последствия неурегулированности многочисленных конфликтов интересов в системе государственного управления приводят к тому, что у государственных служащих постепенно начинают доминировать групповые профессиональные стереотипы поведения, в которых очень велика доля «свокорыстных» мотивов. Эти приоритеты, побуждая чиновников использовать служебное положение для узкогруппового и индивидуального обогащения, провоцируют массовое распространение взяточничества или перевод служебных полномочий в разряд коммерческой тайны. Руководствуясь такими этическими соображениями, чиновники начинают изнутри переориентацию структуры управления на чуждые им критерии экономической целесообразности, т.е. превращают в иные по характеру и назначению механизмы социального управления.

Неурегулированность конфликтов интересов неизбежно приводит к отрицательному смещению моральных ценностей в этическом сознании чиновничества и в конечном счете - к коррупционным действиям служащих. В ряде случаев личная выгода, ложь, утаивание информации, способной помочь людям реализовать свои различные не всегда правомерные интересы, становятся нормой профессиональной морали, постоянными спутниками служебной деятельности[49, с. 148].

Для целей профилактики коррупционного поведения принципиально важно, что столкновением интересов признается не только реальное влияние личной заинтересованности на исполнение служебных обязанностей, но и сама возможность такого влияния. Учитывая, что обычно только самому служащему известно о том, что он находится в состоянии конфликта интересов, он обязан внимательно относиться к любому реальному или потенциальному столкновению интересов, принимать меры, чтобы не допустить такого столкновения, доводить до сведения вышестоящего руководителя информацию о любой коллизии интересов, как только ему становится об этом известно, подчиняться любому окончательному решению, требующему от него выйти из того положения, в котором он находится, или отказаться от выгоды, породившей столкновение интересов.

Избежать коррупционного поведения можно и на начальной стадии поступления на службу, когда любой конфликт интересов, о котором заявит кандидат на должность в органе государственной власти, должен быть урегулирован до назначения данного кандидата на пост. Разумеется, реализация этих норм потребует серьезных изменений служебных отношений в среде чиновников, серьезных усилий, направленных на то, чтобы сменить отношение терпимости к коррупционно опасным действиям на нетерпимость к ним.

Таким образом, можно предположить, что большая часть недоверия к государственным органам значительной части россиян порождена именно господствующей терпимостью и распространенностью конфликтов интересов. Трудно доверять государственным органам, должностные лица которых, не скрывая существующих конфликтов интересов, демонстрируют приоритет своих личных потребностей над государственными интересами.

Кроме того, негативными последствиями терпимости к конфликтам интересов, их распространенности являются: создание односторонних преимуществ, нарушения равных условий конкуренции или доступа к государственным ресурсам и услугам. Возможность принимать предусмотренные должностью решения (совершать действия) в своих

интересах, то есть существующий конфликт интересов - это механизм извлечения ненадлежащей выгоды (получения неосновательного обогащения) гораздо более выгодный и безопасный, чем взятка за благосклонность к посторонним третьим лицам.

В то же время следует отметить, что далеко не всегда в центре конфликта интересов находится личностная материальная, политическая или иная заинтересованность государственного служащего, хотя это само по себе является причиной многих должностных злоупотреблений и даже уголовных преступлений. В ряде случаев конфликт интересов обусловлен институциональной недостаточностью организации системы государственной власти и управления, отсутствием реальных механизмов предотвращения и преодоления негативных последствий использования должностных полномочий и возможностей в личных целях[65].

Следствием такой институциональной недостаточности являются коррупция и взяточничество, которые не могут быть полностью преодолены репрессивными методами внутрисистемного характера, поскольку в системе государственной службы уже сложилась устойчивая социальная среда государственных служащих, где личностные интересы и способы их реализации не получают морального осуждения, даже если они выходят за рамки государственных интересов и несут им прямую угрозу.

Хотя конфликт интересов нельзя отождествлять с коррупцией в силу самой природы понятий, наблюдается растущее признание того, что неадекватное управление разрешением конфликтов между частными интересами и государственными обязанностями должностных лиц государства может порождать коррупцию. Надлежащая задача действенной политики предотвращения конфликта интересов не должна сводиться к простому запрещению каких бы то ни было частных интересов должностных лиц государственных органов, да и вряд ли такой подход был бы возможен. Непосредственная задача должна заключаться в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений

и системы государственного управления в целом, имея в виду, что неразрешенный конфликт интересов способен приводить к различным злоупотреблениям служебным положением[62].

Для выполнения этой задачи необходимо введение и выполнение норм политики, направленной на обеспечения честности и порядочности в государственных органах; обеспечение эффективного выявления риска возникновения конфликтов интересов и их разрешение; введение соответствующих механизмов внешней и внутренней подотчетности; и внедрение соответствующих методов управления, включая санкции, направленных на обеспечение персональной ответственности государственных служащих за следование, как букве, так и духу таких норм.

2 Регулирование конфликта интересов: нормативные и организационные основы

2.1 Российский и зарубежный опыт регулирования конфликта интересов на государственной службе

Вопросы разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе были в центре внимания и на «круглом столе» в Государственной Думе РФ, заседание которого состоялось в конце июня 2009 г. Значительную часть времени участники «круглого стола» посвятили знакомству с международным опытом разрешения конфликта интересов на государственной службе. Также обсуждался опыт деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (комиссии по разрешению конфликта интересов, комиссии по служебной этике).

Нормы об урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе впервые появились в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Сегодня в законодательстве, направленном на уменьшение возникновения конфликта интересов, постепенно решается задача распространения этих норм на всех иных лиц, участвующих в деятельности государственных органов, включая судей, высших должностных лиц государства и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. [8]

В Концепции реформирования системы государственной службы, подписанной Президентом РФ в 2001 г. И определившей генеральные направления совершенствования административной системы страны, в число

основных принципов функционирования системы государственной службы включён принцип этичности поведения государственного служащего. Это положение нашло дальнейшее развитие в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих Российской Федерации» и в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [46].

Соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих должны обеспечивать специальные комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Данные комиссии образуются в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой на основании пункта 5 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Положение, определившее задачи комиссий, их состав и порядок работы, было утверждено Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269[8].

В Национальном плане противодействия коррупции, утверждённом Президентом РФ 31 июля 2008 г., в качестве одной из первоочередных мер по его реализации названо обеспечение действенного функционирования этих комиссий.

Однако, как считает большинство специалистов, комиссии по разрешению конфликта интересов на госслужбе фактически не работают.

По мнению, например, Н.Н. Шуваловой (доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС), немало причин бездействия формально созданных в государственных органах комиссий по разрешению конфликта интересов. Главные из них:

– вспомогательный характер поставленных перед ними задач;

– вытекающая из этого функциональная ограниченность, не предусматривающая планомерной, долговременной работы по этико-профессиональному развитию персонала государственной службы и систематическому контролю за соблюдением требований к служебному поведению;

– эпизодический характер работы комиссий, обусловленный тем, что единственным основанием для проведения заседания комиссии является поступившая информация о нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению или о наличии у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Если нет такой информации – комиссия не работает;

– рекомендательный характер принимаемых комиссиями решений, что предопределяет их несамостоятельную, вспомогательную роль, которая не позволяет им проявить себя в качестве активного инструмента и эффективного средства противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы;

– разобщённость деятельности комиссий, созданных в государственных органах, ввиду отсутствия организационной структуры, которая бы обеспечивала координацию и контроль их деятельности[17].

Ещё одна причина неэффективности комиссий в их нынешнем статусе заключается в соединении в одной комиссии двух направлений деятельности – соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирование конфликта интересов, хотя и взаимосвязанных, но разных как по содержанию, так и по способам решения задач, предполагающих разные подходы.

Нынешний статус комиссий, считает Н.Н. Шувалова, изначально обрекает их на неэффективность, так как не даёт чёткого представления о том, кто координирует или должен координировать их работу, кто контролирует и по каким критериям осуществляет оценку этой работы, где и кем должны быть

сформулированы эти критерии, каковы механизмы, обеспечивающие эффективность деятельности подобных комиссий.

По мнению Н.Н. Шуваловой, из содержания пункта 5 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ следует, что создаваемые в государственных органах комиссии должны составить единую систему управления нравственными отношениями на гражданской службе, координируемую и контролируемую федеральным государственным органом по управлению государственной службой. Этому органу следует стать главным субъектом управления государственной службой, центром её дальнейшего реформирования, сосредоточив в своих руках нормативное, правовое, координационное, контрольное, научно-исследовательское, методическое и финансовое обеспечение деятельности государственного аппарата. Встроенная в его структуру Комиссия должна располагать широким кругом функций и полномочий, включающих нормативно-правовое и методическое обеспечение формирования антикоррупционного поведения и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы. Важнейшей задачей Комиссии станет координация и контроль работы соответствующих комиссий как структурных подразделений государственных органов по управлению государственной службой[8].

Н.Н. Шувалова уверена, что должна быть целая система управления нравственными отношениями в государственной службе. Только при такой системе управления может быть обеспечен действенный контроль за выполнением требований к служебному поведению гражданских служащих, который включал бы государственный контроль со стороны постоянно действующих независимых государственных структур, служебный контроль в лице специальных структур в составе кадровых служб государственных органов; гражданский контроль, осуществляемый соответствующими структурами гражданского общества; самоконтроль.

В.В. Астанин (проректор Российской правовой академии Минюста России) считает целесообразным противопоставить эскалации коррупционных

проявлений широкое использование криминологически содержательных мер и, прежде всего, специальных мер предупреждения. Выполнению таких задач вполне может способствовать антикоррупционный потенциал комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов[54].

По мнению В.В. Астанина, возложенные на комиссии задачи по обеспечению соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению следует связывать с ранним предупреждением (нейтрализацией) причин и условий, которые способствуют их коррупционному поведению. В то же время нельзя рассматривать институт комиссий как альтернативу правоохранительным органам.

В.В. Астанин обращает внимание также на проблему возможной необъективности так называемых независимых экспертов, входящих в состав комиссий по разрешению конфликта интересов. Вполне реальной представляется вероятность, считает он, обратимости антикоррупционных по назначению задач и целей комиссий в коррупционные. Если принимать во внимание, что эксперты могут быть аффилированы с лицами, которые заинтересованы в ином (противном законности) разрешении конфликта интересов или иной оценке допущенных нарушений требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, высоким становится риск коррупционной подверженности экспертов. Криминологически опасным обстоятельством участия экспертов в работе комиссий является то, что они не всегда являются должностными лицами в том понимании, которое дано в примечании 1 к ст. 285 Уголовного кодекса РФ. Обнаружение признаков коррупции в действиях (бездействии) экспертов не всегда определяет возможность их привлечения к уголовной ответственности, в том числе по ст. 204 Уголовного кодекса РФ[6].

В.В. Астанин считает, что необходимо иметь в виду и традиционно либеральную уголовно-правовую оценку деяний экспертов. Примечанием к ст. 307 Уголовного кодекса РФ предусматривается специальный вид освобождения

от уголовной ответственности экспертов: эксперт освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно в ходе дознания, предварительного следствия или судебного разбирательства до вынесения приговора суда или решения суда заявит о ложности данных им показаний[45].

С учётом представленных соображений обеспечение антикоррупционной защищённости деятельности комиссий требует, по мнению В.В. Астанина, самого пристального внимания и становится актуальной задачей.

В.Н. Южаков (Центр стратегических разработок) отметил, что опыт применения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» показывает, что в нынешнем виде, в нынешних формулировках эти нормы страдают рядом ограничений, которые не позволяют использовать их эффективно. Прежде всего потому, что они избыточно мягки и неопределёны в требованиях к государственным служащим; в этих нормах отсутствует прямой запрет на принятие чиновником решений, совершение им действий в отношении лиц, организаций, в отношении которых у него есть очевидный личный интерес. Действующее законодательство не содержит прямого запрета чиновнику принимать то или иное решение в случаях, когда налицо конфликт интересов - интересов личных и интересов государственной службы. На практике чиновники всех уровней в указанных ситуациях продолжают исполнять свои обязанности, им ничего не угрожает. Для того чтобы нормы работали, в них не должно содержаться слишком большой доли усмотрения чиновника или его руководителя на то, как действовать в ситуации наличия более или менее очевидного конфликта интересов[59].

Заместитель руководителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) А.В. Ферапонтов согласился с тем, что в законе необходимо более чётко определить порядок декларирования государственным служащим своего личного интереса в тех случаях, когда этот интерес вступает в противоречие с интересами его службы.

Однако, главное - это воспитание. Только внутренняя высокая культура чиновника позволит победить коррупцию[56].

Одновременно заместитель руководителя Ростехнадзора призвал при рассмотрении проблемы разрешения конфликта интересов на государственной службе не оставлять без внимания нелёгкое материальное положение государственных служащих.

В соответствии с предоставленным госслужащим законом правом заниматься иной оплачиваемой деятельностью (часть вторая ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) служащие Ростехнадзора работают консультантами в различных комиссиях (в правительственных, субъектов Федерации), участвуют в написании законопроектов, в проведении различных экспертиз.

Если учесть, что под надзором Ростехнадзора находится практически весь бизнес Российской Федерации, все отрасли, а также если принять во внимание, что «конфликт интересов» - оценочная категория, сотрудники Ростехнадзора вообще не имеют права где-нибудь подрабатывать помимо своей основной службы. «Если подходить строго формально, – сказал А.В. Ферапонтов, – нас, наверное, нужно отправить на остров, в резервацию, установив зарплату в 15 тысяч рублей в месяц, так как на большее мы не имеем права. Наши сотрудники, отработавшие в системе Ростехнадзора многие годы, имеют право на большее!» [54].

В то же время заместитель руководителя Ростехнадзора обратился с предложением внести в действующее законодательство изменения и дополнения, предоставляющие ведомственным комиссиям по служебной этике больше прав. В частности, право временно отстранять от должности служащего, который находится в состоянии конфликта интересов, право наложения дисциплинарного взыскания на такого сотрудника, а также право направлять материалы в правоохранительные органы. По мнению А.В. Ферапонтова, если соответствующие изменения будут внесены в законодательство, комиссии по служебной этике могли бы стать реальным

инструментом, помогающим федеральным органам исполнительной власти или иным субъектам права, которые отнесены к сфере действия Федерального закона о государственной гражданской службе.

Директор департамента Минздравсоцразвития России В.А. Козбаненко считает, что проблема коррупции - это, прежде всего, нравственно-этическая проблема; это форма продажи властных полномочий на основе личной заинтересованности государственного служащего. Естественно, что такая продажа вызывает конфликт частных и государственных интересов[59].

В.А. Козбаненко отметил, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» перенасыщен антикоррупционными механизмами: это и конкурсный отбор кандидатов при поступлении на госслужбу; и наличие кадрового резерва госслужбы; ротация государственных служащих; достаточно подробно прописанные права и обязанности госслужащего; установление ограничений и запретов; установление определённого уровня денежного содержания служащего. Антикоррупционными являются и многие другие механизмы, например уведомление представителя нанимателя о желании заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

Другое дело, как все эти законодательно установленные положения реализовываются на практике. Минздравсоцразвития России обобщает информацию, поступающую из всех федеральных органов исполнительной власти, ведущих работу по регулированию служебного поведения своих работников и предотвращению конфликта интересов. Во всех органах федеральной исполнительной власти созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (комиссии по урегулированию конфликта интересов), однако не во всех органах власти эти комиссии ведут реальную работу. Основные причины - новизна института регулирования конфликта интересов и, соответственно, психологическая, юридическая, культурологическая, организационная неготовность госслужащих к организации и проведению работы по регулированию конфликта интересов.

Госслужащие не понимают, в чём смысл деятельности соответствующих комиссий. В.А. Козбаненко заметил, что госслужащие пока не понимают, что комиссии по урегулированию конфликта интересов являются, в том числе, и органами по защите их прав[54].

При организации и ведению работы комиссий по урегулированию конфликта интересов выявляются пробелы и коллизии законодательных норм, что препятствует эффективному функционированию комиссий. Несмотря на наличие государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе и в сфере государственной гражданской службы, пока отсутствует предусмотренная законом система межведомственного контроля за соблюдением федеральными органами законодательства о государственной службе.

В.А. Козбаненко обратил внимание на некоторую ущербность существующего порядка приглашения в комиссии по урегулированию конфликта интересов так называемых независимых экспертов. Если такие эксперты работают в структурах, подведомственных тому федеральному органу, который и приглашает их в свои комиссии, то говорить об их независимости невозможно[59].

Директор департамента Минздравсоцразвития России отметил, что в реализации антикоррупционных планов должна быть системность. Российские граждане должны понимать, что наше государство, будучи действительно правовым, способно к самоочищению, в том числе и от проявлений коррупции. Задача эта может быть решена через создание для служащих госаппарата позитивного образа государственного служащего.

К разнообразию методов борьбы с коррупционными проявлениями призвала заведующая кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса Минюста России М.Н. Илюшина. Если принять во внимание, что в основе коррупционного правонарушения лежит, прежде всего, имущественный интерес, то реагирование на такое правонарушение может быть, как считает М.Н. Илюшина, и с применением мер воздействия из сферы

частного права. По мнению заведующей кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса, основная задача при выявлении случаев коррупции не наказать государственного служащего, а изъять полученное им в результате коррупционного действия обогащение. Для осуществления такого изъятия могут быть применены нормы Гражданского кодекса РФ (с необходимыми поправками) о признании сделок недействительными и о неосновательном обогащении. В этих случаях потерпевшим будет признаваться государство и в его пользу будет осуществляться взыскание неправомерно полученного госслужащим личного дохода.

П.Н. Кобец (главный научный сотрудник ВНИИ МВД России), проанализировав зарубежный опыт по борьбе с коррупцией и регулирования конфликта интересов, отметил, что в зарубежных странах практически нет расхождений в восприятии и юридической оценке коррупционного поведения госслужащих. Оно включает в себя весь комплекс злоупотреблений (в личных целях, в целях третьих лиц или групп должностных лиц государственных органов) и может фиксироваться при нарушении административного, финансового, трудового, гражданского законодательства. В некоторых странах коррупцией признаётся и нарушение этических норм государственными служащими. Исследования зарубежного опыта показывают, что наиболее существенные усилия по предупреждению конфликта интересов в государственном аппарате предпринимают США, где создана целая система мер административно-правового характера, направленных на предупреждение и пресечение возникновения конфликта интересов и их перерастание в коррупцию. США также выступают с рядом важных международных инициатив в рассматриваемой сфере. В этой стране действуют комитеты сената и палаты представителей Конгресса США, Комитет по этике при правительстве. Главным координирующим ведомством по борьбе с коррупцией является Министерство юстиции. Каждое ведомство, входящее в систему органов исполнительной власти, имеет специально назначенного сотрудника,

который координирует и контролирует соблюдение должностными лицами норм этики внутри ведомства и осуществляет связь данного ведомства с главным контрольно-финансовым управлением США и с управлением по этике при правительстве. Для предупреждения и пресечения коррупции законодательство об этике в правительстве обязывает должностных лиц всех трёх ветвей власти информировать соответствующие государственные органы о своём финансовом состоянии и происходящих в нём изменениях, регулярно подавая финансовые декларации[54].

Особое место в предупреждении и пресечении коррупции и возникновения конфликта интересов в США отведено Федеральному бюро расследований, помимо этого, в мероприятиях по предотвращению коррупции и наказанию преступников участвуют также прокуратура, полиция, суд. Названные органы правопорядка активно используют так называемый закон о «свистунах», в соответствии с которым любой сотрудник фирмы, предприятия или организации может сообщить в Министерство юстиции об известных ему фактах коррупции и получить часть суммы по возмещению ущерба или штрафа, наложенного на нарушителя.

В борьбе с коррупцией существует строгое распределение компетенции между законодательной, исполнительной и судебной властями. Конгресс США разрабатывает и принимает соответствующие законы и осуществляет надзор за их выполнением. Обе его палаты обладают сильными рычагами влияния на деятельность исполнительной власти путём выделения или ограничения бюджетных средств на государственные расходы[47,с. 164].

Контроль за правонарушениями в системе государственной службы осуществляется Конгрессом США через постоянные и специальные комитеты его палат. Проблемами коррупции занимается Специальный сенатский комитет по этике и Комитет по стандартам служебного поведения должностных лиц палаты представителей. Дела о правонарушениях, связанных с коррупцией, заслушиваются также в комитетах по правительственным операциям, делам

почтового ведомства гражданской службы, науке, космосу, технике, расходам и доходам.

Комитеты поддерживают контакты с федеральными министерствами и ведомствами, проводят слушания и расследования деятельности правительственных органов. Иногда слушания по делам о коррупции проводятся на объединённых комитетах обеих палат по налогообложению и экономическим вопросам. Конгресс имеет право приглашать и заслушивать на заседаниях комитетов руководителей министерств.

Несмотря на главенствующую роль парламентского контроля за исполнительной и судебной властью в сфере противодействия коррупции, вызванной конфликтом интересов, в США существуют средства контроля и над деятельностью законодательных органов. Так, с 1946 г. действует Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности. Важность действия данного закона объясняется тем, что неурегулированный лоббизм в любом развитом обществе неизбежно ведёт к принятию законодательных решений, выгодных для ограниченного круга лиц или политических групп, и, как следствие, к коррупции в аппарате законодательных органов[49, с.165].

Помимо перечисленных мер, важным профилактическим потенциалом обладает федеральное законодательство США, предусматривающее ограничение деловой деятельности бывших государственных должностных лиц после их ухода из органов государственной власти. Например, если государственный служащий, находясь на службе, лично участвовал в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку официально и в любой форме представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в последующем. Кроме того, если бывший государственный служащий «лично или косвенно» не занимался данной процедурой, хотя она «фактически относилась к его официальной ответственности в течение одного года до её прекращения», то он теряет право заниматься практикой указанного рода на период в два года. Характерной особенностью является и то, что бывший государственный

служащий не имеет права в течение двух лет после выхода в отставку осуществлять предпринимательскую деятельность, если при этом ему приходится обращаться при разрешении конкретных проблем к органам исполнительной власти, которые относились к официальному ведению этого государственного служащего в течение года, предшествовавшего прекращению его службы в органе исполнительной власти. Такой же двухлетний запрет распространяется и на бывших «старших чиновников» исполнительной власти.

В США существует специальный независимый орган, представители которого консультируют государственных служащих по вопросам возникновения и регулирования конфликта интересов - Офис (министерство) правительственной этики, имеющий представительство во всех федеральных исполнительных структурах.

В Канаде, как и в США, также отработана система норм, направленных на противодействие процессу коррумпирования государственного аппарата, в том числе путём детальной регламентации способов удовлетворения государственными служащими своих частных интересов таким образом, чтобы это не противоречило служебным обязанностям и не наносило материального и, что не менее важно, морального ущерба конкретному государственному органу и государству в целом. В связи с этим в 1985 г. В Канаде был принят Кодекс, содержащий правила поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения противоречий между их служебными обязанностями и личными интересами. Правила, изложенные в данном Кодексе, подкреплены дисциплинарными мерами воздействия в случае их нарушения[49, с. 186].

Западноевропейское законодательство и связанные с ним организационные меры профилактики коррупции и возникновения конфликта интересов в органах государственной власти имеют существенное отличие от моделей противодействия рассматриваемым видам правонарушений в США и Канаде.

Исследование позволило выявить в странах Западной Европы несколько основных моделей коррупции (от разновидности коррупции зависят и средства борьбы с ней):

- систематическая коррупция (Бельгия, Испания, Италия, Франция);
- проявляющаяся систематическая коррупция (Германия, Греция);
- спонтанная коррупция (Австрия, Ирландия, Португалия);
- случайная коррупция (Дания, Нидерланды, Финляндия, Швеция).

Ссылаясь на мнения исследователей, П.Н. Кобец обращает внимание на то, что модель коррупции, существующей во Франции, во многом сходна с настоящей ситуацией в Российской Федерации. В результате определённых просчётов в государственном управлении, послуживших стимулом для злоупотреблений со стороны должностных лиц органов государственной власти, сложилась ситуация, которая позволила отдельным группам людей, в силу их должностного или общественного положения, получать неконтролируемые дополнительные доходы. В настоящее время основными сферами распространения коррупции во Франции являются: деятельность политических партий, прибегающих к незаконным способам привлечения средств для финансирования избирательных кампаний; функционирование государственных служащих, принимающих политико-административные решения; взаимоотношения между органами власти различных уровней и предпринимателями в ходе заключения подрядных контрактов на проведение общественных работ[47].

Одной из приоритетных форм противодействия коррупции и конфликту интересов во Франции была признана профилактика, включающая в себя комплекс законодательных мер, связанных с образованием и воспитанием государственных служащих и менеджеров, формированием антикоррупционной профессиональной этики, функционированием сдерживающих и контролирующих государственных структур, кадровой политикой и ротацией руководящих кадров.

Помимо этого, созданы правовые и организационные основы, обеспечивающие широкую гласность деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата. Разработаны формы подачи широкой общественности информации о соглашениях, подписанных административными учреждениями, или о разрешениях, выданных ими. Введены запреты на оплату штрафа за нарушение правил дорожного движения непосредственно на месте.

В целях повышения эффективности государственного контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате было принято решение увеличить численность и повысить квалификацию работников префектур, занятых в службах контроля за соблюдением законности, а также предоставить службам префектур право отсрочки актов, содержание которых провоцирует риск коррупции.

Правительством Франции было принято решение расширить компетенцию Счётной палаты, а также поддерживать стремление предприятий проводить внутренние аудиты и контрольные мероприятия для защиты своих работников[49,с. 167].

В целях контроля за трудовым перемещением сотрудников, находящихся на государственной службе, и ограничения их влияния на решение каких-либо вопросов, связанных с деятельностью данного ведомства после их увольнения, правительством Франции создана Комиссия по деонтологии государственной службы. Данная комиссия призвана оценивать совместимость будущей работы государственного служащего с его функциями на службе. Комиссия по деонтологии играет роль своего рода фильтра, не позволяющего государственным служащим злоупотреблять своим служебным положением в интересах частных или государственных компаний.

Серьёзные проблемы с коррупцией испытывает и Германия. Из отчёта Федерального управления криминальной полиции от 26 августа 2002 г. «О положении с коррупцией», в котором было проанализировано состояние дел с коррупцией в течение десяти лет, предшествующих отчёту, следует вывод, что

начиная с 1992 г. процесс коррупции непрерывно усиливался. Особенно значительно возросло число случаев подкупа государственных служащих, в результате почти в три раза увеличилось количество подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений рассматриваемой направленности[54].

Одним из основных правовых средств борьбы с конфликтом интересов в Германии являются соответствующие нормы Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. Так, Уголовным кодексом Германии предусмотрена ответственность депутата, в случае если он на сессии голосует в соответствии с предшествующим сговором, сулящем ему выгоду. Кроме того, согласно пункту 299 Уголовного кодекса Германии, служащие и доверенные лица хозяйственного объекта подвергаются наказанию, если они при получении товаров и оказании промышленных услуг предпочитают в обход конкурентных правил иметь дело с выгодным клиентом. Также Уголовный кодекс предусматривает ответственность за действия чиновников по отмыванию денег (активный и пассивный подкуп) и извлечение противозаконной выгоды, добытой путём преступления или ради преступления (конфискация замены ценности), если у пострадавшего от преступления есть право на компенсацию. Всего в Уголовном кодексе Германии содержится 37 составов преступлений коррупционной направленности.

Неудержимый рост коррупции как в сопредельных с Германией государствах, так и внутри страны обусловил принятие в августе 1997 г. Закона о борьбе с коррупцией. Согласно данному закону в Германии ограничивается возможность государственных служащих заниматься дополнительной деятельностью, ужесточены меры наказания за недекларирование получаемых доходов, подарков. Строгая регламентация поведения государственных служащих была подкреплена подконтрольностью их действий со стороны соответствующих органов.

Опыт Германии показывает, что наиболее эффективными административно-правовыми методами предупреждения коррупции конфликта интересов могли бы стать: определение сфер, наиболее подверженных угрозе

коррупции; создание в Центральном банке страны базы данных физических и юридических лиц, изобличённых в подкупе государственных служащих, что не позволит им под новым именем (названием) или иным прикрытием получать государственные заказы; осуществлять ротацию управленческих кадров; создать вневедомственные подразделения внутреннего контроля деятельности управленческого персонала.

В Португалии - стране, в которой коррупция носит не глобальный, а спонтанный характер, рассматриваемая проблема не стоит столь остро. Несмотря на это, органами законодательной и исполнительной власти созданы административные барьеры для подобных правонарушений со стороны государственных служащих[47].

Одной из эффективных мер, предпринятых правительством по борьбе с коррупцией и возникновением конфликтов интересов, явилось создание в системе прокуратуры специализированного подразделения - Центрального управления по ведению следствия и уголовному преследованию. Данный орган наделён широкими полномочиями и ориентирован на расследование наиболее опасных и сложных преступлений, связанных с деятельностью высокопоставленных должностных лиц. Важное место в деле предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате отводится укреплению взаимодействия правоохранительных органов и расширению партнёрских связей с аналогичными институтами других государств.

По мнению П.Н. Кобеца, наиболее передовым в плане борьбы с конфликтом интересов и коррупцией представляется опыт США и Канады. Законодательство этих стран, направленное на противодействие коррупции в государственном аппарате, включает в себя административные кодексы и этические нормы поведения, не допускающие конфликта интересов, обеспечивающие надлежащее использование государственных ресурсов и требующие достижения самого высокого уровня профессионализма и честности среди сотрудников государственного аппарата[54].

П.Н. Кобец считает, что в качестве эффективных мер предупреждения и пресечения коррупции, которые могли бы быть использованы в российской законодательной практике, следует выделить:

- наложение законодательных запретов или ограничений на участие должностных лиц в официальных мероприятиях, в отношении которых у этих лиц имеется существенная прямая или косвенная финансовая заинтересованность;

- контроль над участием должностных лиц в мероприятиях, являющихся предметом заинтересованности со стороны физических или юридических лиц, с которыми эти должностные лица ведут переговоры о поступлении на работу;

- наложение запретов на деятельность бывших государственных служащих, если они представляют частные или личные интересы в государственных органах, в которых они раньше работали, а также на использование информации, ставшей им доступной в связи с деятельностью в органах государственной власти;

- наложение запретов и ограничений на получение подарков и других благ, контроль за имуществом и финансовым статусом членов семьи и близких родственников;

- внедрение в административную практику контроля со стороны специально уполномоченных органов за фактами неправомерного использования государственного имущества и ресурсов в частных интересах и др., а также применение соответствующих санкций за данные правонарушения[27].

Являясь гостем «круглого стола», состоявшегося в Государственной Думе РФ в конце июня 2009 г., президент Группы государств против коррупции (ГРЕКО), глава Комиссии по противодействию коррупции Словении поделился опытом работы в сфере борьбы с проявлениями конфликта интересов и коррупции, имеющимся у возглавляемой им межгосударственной организации.

Прежде всего Драго Кос отметил, что не во всех странах существуют конституционные и институциональные рамки для борьбы с коррупцией и для разрешения конфликта интересов. В большинстве стран нет жёсткой законодательной базы по регулированию конфликта интересов.

На международном уровне принята Конвенция ООН против коррупции, которая является, по сути, единственным подобным документом, если не учитывать рекомендаций, подготовленных теми или иными международными организациями. Никаких стандартных норм пока не выработано.

Основная задача организации ГРЕКО - обобщение практики борьбы с проявлениями коррупции, подготовка соответствующих докладов.

Если говорить о конфликте интересов на государственной или муниципальной службе, то каждая страна самостоятельно решает, является ли такой конфликт проблемой и как эту проблему решать. В ряде стран нет даже осознания конфликта интересов на госслужбе как проблемы, требующей внимания государства.

Страны, объединившиеся в организацию ГРЕКО, единодушны во мнении, что интерес государства состоит в том, чтобы государственные служащие непредвзято, профессионально и объективно исполняли свои обязанности, в том, чтобы государственные служащие одинаково относились ко всем гражданам[54].

Личный интерес госслужащего, участвующего в принятии решений, включая и высших должностных лиц государства, может состоять в извлечении материального и нематериального преимущества. Личный интерес госслужащего может состоять и в том, что материальное или нематериальное преимущество получит какое-либо физическое или юридическое лицо, с которым государственный служащий находится или находился в личном, деловом или политическом контакте.

Если личные интересы госслужащего вступают или могут вступить в противоречие с интересами государственной службы, интересами государства, то можно говорить о наличии конфликта интересов. Такой конфликт имеет

место тогда, когда в силу тех или иных обстоятельств госслужащий при принятии решений, при осуществлении своих должностных обязанностей является необъективным и пристрастным, что наносит ущерб его службе и интересам государства - его нанимателя.

Президент Группы государств против коррупции подчеркнул, что государство (а следовательно, и его служащие) не только должно быть объективным и беспристрастным, но оно должно и представляться таковым, т.е. граждане должны считать, что оно такое. Это означает, что не должны приниматься такие решения, которые могут приносить выгоду родственникам либо иным физическим или юридическим лицам, связанным с государственным чиновником. И если такая ситуация возникает, то госслужащий должен прекратить осуществление своих обязанностей и устраниваться от принятия решения. И это в полной мере относится и к органам государственного обвинения, к судебным органам и т.д.

Любое недоверие к госслужащим не должно допускаться. Это является непреложным правилом во многих странах.

В разных странах существуют различные способы, позволяющие выявить личные интересы чиновника, вступающие в конфликт с интересами его службы. Основным источником такой информации - само должностное лицо. Именно поэтому государственные служащие должны объявлять, какой их имущественный интерес и каково имущество, которым они владеют, когда их кандидатура выдвигается на назначение на ту или иную государственную должность. В некоторых странах есть правило о необходимости предоставлять такую информацию и после того, как они стали государственными чиновниками.

Существуют различные ситуации, когда возникает конфликт интересов. В некоторых случаях конфликт интересов презюмируется и заранее устанавливаются определённые запреты для его исключения. Например, запрет совмещать работу на государственной должности с осуществлением определённого вида деятельности (предпринимательской, политической и т.д.).

По мнению Драго Коса, эта мера хороша, но не достаточна, так как не может учесть всех возможных вариантов. Например, имели место случаи, когда уважаемые преподаватели учебных учреждений приглашались экспертами в государственные комиссии, которые распределяли государственную помощь учебным учреждениям. Во многих случаях эти уважаемые преподаватели помогали своим учреждениям, голосуя за выделение им государственных дотаций. Конфликт интересов в данном случае очевиден, но заранее он не был запрещён[49, с.168].

Другой пример, поступление на госслужбу человека, являющегося владельцем компании или доли в коммерческой компании. Есть различные варианты: полный запрет на владение компанией (её долей) на время занятия государственной должности или частичное и др.

Каковы бы ни были конкретные ситуации, всех их невозможно предвидеть заранее и заранее установить запреты и ограничения. Подкупить чиновника, подвигнуть его на принятие нужного кому-то решения или на бездействие, выгодное кому-то , можно и чашкой кофе. Лучшее средство от таких ситуаций - открытость деятельности чиновников, а также правильное понимание ими интересов государственной службы и необходимости отделения этих интересов от личной выгоды.

Как заметил Драго Кос, каждая государственная организация должна сама решать вопросы о предотвращении или разрешении конфликта интересов, не должна допускать наличия конфликта интересов. Это непросто. Обычно в странах, где действует принцип избегания конфликта интересов, создаётся специальный орган, который принимает решения в каждом конкретном случае. В идеале каждая государственная организация должна иметь специальное должностное лицо или небольшой орган, которые могли бы принимать решения по предотвращению или разрешению конфликта интересов. В некоторых западных странах уже есть на национальном уровне соответствующие организации, главная задача которых вырабатывать рекомендации по деловой этике на госслужбе[54].

Важное значение имеют и чёткие правила поведения чиновников после их отставки с государственной службы. Во многих странах существуют правила, целью которых является предотвращение практики «вращающихся дверей» - бывший чиновник, выйдя в отставку, приходит в своё прежнее ведомство, представляя интересы той или иной структуры, в которой он работает в настоящее время. Как общее правило принято устанавливать запрет таким чиновникам на обращение в ведомства, в которых они ранее служили, в течение определённого периода времени. Государственные служащие не имеют права возвращаться в те органы, в которых они уже работали, выступая в качестве просителей за какие-то частные интересы. Может устанавливаться запрет на поступление на работу в определённые коммерческие структуры, имеющие интересы в том ведомстве, из которого уволился чиновник.

Организация ГРЕКО в своих докладах уделяет достаточно много внимания практике «вращающихся дверей».

В большинстве стран установлены жёсткие запреты на использование информации (даже не имеющей грифа «секретно»), которая была получена чиновником (бывшим чиновником) в связи с исполнением им своих должностных обязанностей.

Президент Группы государств против коррупции Драго Кос высказал мнение, что в России проявляют очень серьёзный интерес к борьбе с коррупцией. И сотрудникам организации ГРЕКО было в определённой степени неожиданно увидеть такую степень открытости и откровенности со стороны российских коллег.

Рассказывая о практике разрешения конфликта интересов на гражданской службе в Финляндии, гость «круглого стола», состоявшегося в конце июня 2009 г. в Государственной Думе РФ, Йорма Калске, заместитель генерального прокурора Финляндии, отметил, что, в отличие от России, где конфликтом интересов называют все случаи, когда личная заинтересованность государственного или муниципального служащего расходится с интересами государства или муниципалитета, в Финляндии термин «конфликт интересов»

не употребляется, если речь идёт о коррупции. Если имеет место ситуация, когда государственный служащий получает выгоду, но в то же время интересы его службы, интересы государства проигрывают, то в Финляндии принято говорить о неправомотности должностного лица в данной ситуации. Это означает, что в данной ситуации чиновник неправомотен исполнять свои должностные обязанности и ему это запрещено.

Общее положение, содержащееся в ст. 15 Закона о государственной службе, запрещает должностному лицу принимать хозяйственную или иную выгоду, если это может ослабить доверие к должностному лицу или органу власти. В том же законе регулируются вопросы, касающиеся ограничения на работу по совместительству. При этом закон исходит из того, что работа по совместительству не должна создавать ситуацию, когда должностное лицо становится неправомотным выполнять свои основные обязанности. Чтобы работать по совместительству должностному лицу всегда необходимо получить разрешение органа власти - своего работодателя[47].

Главный фактор, который предотвращает рост коррупции в Финляндии - это общественный порядок в стране. «Наша сильная сторона состоит в том, - сказал заместитель генерального прокурора Финляндии, - что нравственные, правовые и моральные установки страны и населения плохо терпят централизацию власти и социальное и экономическое неравенство».

Согласно Конституции Финляндии хорошее эффективное публичное управление должно основываться на законе. В Финляндии существует очень давняя традиция, согласно которой все решения властей необходимо обосновать. Каждый, кто недоволен полученным решением, имеет право обжаловать это решение.

Под контролем находится служебная деятельность должностных лиц: депутатов, министров и даже главы государства. Так называемый правовой канцлер Финляндии и омбудсмен парламента по правовым вопросам могут самостоятельно инициировать расследование, в том числе и в отношении высокопоставленных должностных лиц и депутатов парламента. В то же время

парламент Финляндии имеет право расследовать правомочность действий омбудсмана по правовым вопросам и правового канцлера. То есть процесс является двусторонним. «Можно сказать, что это - некоторый баланс всеобщего ужаса. Обе стороны контролируют друг друга».

В Финляндии прокуратура и суды - очень независимы. Другие органы власти (органы управления или законодатели) не могут давать ни прокуратуре, ни судам указания о том, как надо решать те или иные дела.

Заместитель генерального прокурора Финляндии убеждён, что одними законодательными или репрессивными мерами, криминализацией определённых видов незаконной деятельности, нельзя эффективно предотвращать такие вредные явления, как коррупция. Постоянные, непреходящие улучшения возможны только тогда, когда разрабатывается и внедряется в сознание всех граждан, в жизнь всего общества некий этический кодекс. Этот кодекс должен действовать каждый день и на всех уровнях общества - от отдельного гражданина до государственного управления. Национальным ценностям, национальной культуре необходима общественная, всеобщая прозрачность для укрепления и дальнейшего развития всего общества.

В Финляндии деятельность органов власти в основном осуществляется публично, на глазах у всех. Средствам массовой информации и даже отдельным гражданам доступны сведения, получаемые из различных регистров и документов органов власти. Благодаря этому дела по подозрению в должностных злоупотреблениях достаточно легко расследовать. Это даёт гражданам возможность контролировать то, как расходуются государственные деньги, и следить за тем, как защищаются их права и интересы[47].

Заместитель генерального прокурора Финляндии сообщил, что согласно проведённым Всемирным банком исследованиям выяснилось, что доля женщин в парламенте и на высоких государственных должностях напрямую коррелирует (соответствует) уровню доверия граждан своему правительству и законодателям. Чем больше женщин в парламенте и на высоких должностях,

тем больше доверия населения своим структурам государственной власти и управления, тем ниже уровень коррупции. Чем выше равенство полов, тем эффективнее борьба с коррупцией.

В Финляндии с помощью гендерных квот обеспечивается равное участие женщин в управлении страной.

Обобщая изложенный материал, можно констатировать, что, в отличие от российской системы регулирования конфликта интересов на государственной службе, аналогичные зарубежные системы включают в себя более разветвленные организационные структуры (включая независимые), ориентированные на блокирование конфликта интересов, консультирование госслужащих по данным вопросам и т.д. (Офис правительственной этики в США, Комиссия по деонтологии государственной службы во Франции, Центральное управления по ведению следствия и уголовному преследованию прокуратуры Португалии и т.д.)

2.2 Система регулирования конфликта интересов на государственной службе в регионе

До сих пор не раскрыты причины и условия, способствующие возникновению и развитию конфликта интересов на государственной службе, не определен перечень типовых ситуаций, при которых он может возникнуть, отсутствует система дифференцированных процедур, направленных на урегулирование конфликта интересов, конкретных методов и форм его разрешения.

К основным причинам конфликта интересов можно отнести нарушение основных принципов государственной службы, невыполнение первостепенных обязанностей гражданского служащего, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей, несоблюдение при их исполнении прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства, несоблюдение действующего законодательства, нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», несоблюдение основных требований к служебному поведению гражданского служащего, различные социальные притязания и предпочтения, ценностные установки, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных служащих.

Урегулирование конфликта интересов является одним из важнейших антикоррупционных механизмов и одновременно способом обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений. Понятие «конфликт интересов» закреплено в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [11].

«Статья 10. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе

1. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

2. Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Статья 11. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе

1. Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

2. Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

3. Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности,

которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

4. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

5. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

5.1. Непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного или муниципального служащего с государственной или муниципальной службы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. В случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные⁴ бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.» [53].

На региональном уровне города Пензы тоже могут приниматься нормативно-правовые акты уточняющие, разъясняющие или корректирующие вопросы по урегулированию конфликта интересов.

Конфликт интересов на муниципальной службе - это ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Требования об урегулировании конфликта интересов для муниципальных служащих включают в себя:

- обязанность муниципального служащего сообщать представителю нанимателя и непосредственному руководителю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов
- обязанность муниципального служащего принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов
- обязанность муниципального служащего, владеющего ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях предотвращения конфликта интересов .

Способами предотвращения или урегулирования конфликта интересов могут являться

- изменение должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке. Это предполагает изменение его должностных обязанностей, перевод на иную должность либо его отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей. Отстранение от

исполнения должностных (служебных) обязанностей осуществляется на время урегулирования конфликта интересов. Данная мера имеет временный характер и прекращается после разрешения конфликта интересов. Изменение должностных обязанностей производится путем внесения изменений в должностной регламент (инструкцию) муниципального служащего. Перевод муниципального служащего на иную должность муниципальной службы соответственно допускается исключительно с письменного согласия служащего. Отказ муниципального служащего на перевод влечет за собой прекращение служебного контракта и увольнение с муниципальной службы;

– отказ муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Такой отказ целесообразен только в случае возникновения единичной возможности получения указанной выгоды. Постоянно возникновение такой возможности ведет к делящемуся конфликту интересов, который может быть урегулирован только путем изменения должностных (служебных) обязанностей муниципального служащего либо перевода его на другую должность.

– отвод или самоотвод служащего, упомянутые выше.

Следует помнить, что непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы в связи с утратой доверия.

Во всех случаях, когда муниципальный служащий сомневается в наличии или отсутствии риска возникновения конфликта интересов в своих действиях, а также в служебной деятельности подчиненных сотрудников, такому муниципальному служащему необходимо обратиться за консультацией к должностным лицам кадровой службы, ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений, либо должностным лицам органа местного самоуправления, ответственным за противодействие коррупции[61].

Указанные должностные лица в соответствии с законодательством и должностными регламентами дают консультации для обеспечения правомерного поведения муниципального служащего. При возникновении ситуаций, связанных с возможным конфликтом интересов, служащий обязан немедленно информировать в письменном виде своего представителя нанимателя, а также непосредственного руководителя (своего начальника) о сложившейся ситуации. Обстоятельства должны быть ясно и полно изложены служащим, все необходимые документы и материалы также должны быть представлены для принятия обоснованного решения.

Так же на региональном уровне разработаны документы которые разъясняют процесс урегулирования данных конфликтов. Выдержки из этих документов вынесены в приложения. В рамках плана противодействия коррупции в Пензенской области на 2016–2017 годы проводится повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечение соблюдения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области ограничений, запретов и принципов служебного поведения в связи с исполнением ими должностных обязанностей, а также ответственности за их нарушение, план мероприятий так же представлен в приложении.

В администрации города Пензы довольно часто проходят Заседания Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Ниже представлены краткие отчеты по нескольким последним:

31 августа 2016 года в администрации города Пензы проведено заседание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Рассматривались следующие вопросы:

- оглашение результатов (ОТЧЕТ) заседания предыдущей комиссии;
- рассмотрение методических рекомендаций по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в Пензенской области;

- рассмотрение Памятки для муниципального служащего города Пензы «Стандарт антикоррупционного поведения»;

- рассмотрение Памятки гражданину при увольнении с муниципальной службы города Пензы;

- рассмотрение Памятки гражданину «Вместе против коррупции».

По итогам проведения заседания Комиссия приняла следующие решения:

- признать эффективность проделанной работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в администрации города Пензы;

- указать руководителям структурных подразделений администрации и иных органов местного самоуправления города Пензы учитывать методические рекомендации при предотвращении и урегулировании конфликта интересов на муниципальной службе в городе Пензе;

- использовать памятку при проведении вводного семинара (инструктажа) по вопросам противодействия коррупции при поступлении граждан впервые на муниципальную службу;

- использовать памятку при проведении инструктажа (беседы) при увольнении гражданина с муниципальной службы;

- использовать памятку и распределить ее по органам местного самоуправления, оказывающим муниципальные услуги[48].

02 сентября 2016 года в администрации города Пензы проведено заседание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Рассматривались следующие вопросы:

- оглашение результатов (ОТЧЕТ) заседания предыдущей комиссии;

- рассмотрение брошюры «Памятка о том, что каждому нужно знать о коррупции»;

- рассмотрение методических рекомендаций по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об

урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

По итогам проведения заседания Комиссия приняла следующие решения:

- признать эффективность проделанной работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в администрации города Пензы;
- одобрить брошюру «Памятка о том, что каждому нужно знать о коррупции»;
- одобрить методические рекомендации Минтруда России от 13.11.2015 №18-2/10/П-7073 применительно к исполнению должностных обязанностей муниципальных служащих города Пензы[48].

15 сентября 2016 года в администрации города Пензы проведено заседание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Рассматривались следующие вопросы:

- оглашение результатов (ОТЧЕТ) заседания предыдущей комиссии;
- нарушение положений Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих в администрации города Пензы.

По итогам проведения заседания Комиссия приняла следующие решения:

- признать эффективность проделанной работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в администрации города Пензы;
- произвести печать брошюры «Памятка о том, что каждому нужно знать о коррупции» отделом делопроизводства и технического обеспечения администрации города Пензы с тиражом в количестве 120 экземпляров. Из них 100 штук направить Председателю К для организации распространения наглядной агитации антикоррупционного содержания;
- морально осудить муниципального служащего В. за нарушение Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих в администрации города Пензы;

– провести разъяснительную работу с муниципальными служащими администрации города Пензы по соблюдению Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих[48].

13 декабря 2016 года в администрации города Пензы проведено заседание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Рассматривались следующие вопросы:

- оглашение результатов (ОТЧЕТ) заседания предыдущей комиссии;
- достоверность и полнота сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных муниципальными служащими, замещающими должность муниципальной службы.

По итогам проведения заседания Комиссия приняла следующее решение:

- рекомендовать главе администрации города Пензы применить к муниципальным служащим меру юридической ответственности в виде дисциплинарных взысканий – «Замечание». [48].

21 декабря 2016 года в администрации города Пензы проведено заседание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Рассматривались следующие вопросы:

- оглашение результатов (ОТЧЕТ) заседания предыдущей комиссии;
- достоверность и полнота сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных муниципальными служащими, замещающими должность муниципальной службы.

По итогам проведения заседания Комиссия приняла следующее решение:

- рекомендовать главе администрации города Пензы поручить работодателю (представителю нанимателя) указать муниципальным служащим Управления муниципального имущества администрации города Пензы на недопустимость впредь подобных нарушений[37].

В преддверии новогодних и рождественских праздников Правительство Пензенской области направило в органы исполнительной власти и органы

местного самоуправления Пензенской области письмо с напоминанием о наличии законодательно установленного запрета дарить и получать подарки.

Положения антикоррупционного законодательства и Гражданского кодекса Российской Федерации содержат запрет на дарение подарков лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, работникам отдельных организаций, а также на получение ими подарков в связи с выполнением служебных (трудовых) обязанностей.

Исключением являются подарки, которые получены в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками, с другими официальными мероприятиями и подлежат передаче по акту в орган (организацию).

Получение соответствующим лицом подарка в иных случаях является нарушением запрета, создает условия для возникновения конфликта интересов, ставит под сомнение объективность принимаемых им решений, а также влечет ответственность, предусмотренную законодательством, вплоть до увольнения в связи с утратой доверия, а в случае, когда подарок расценивается как взятка – уголовную ответственность[53].

В Пензенской области создана комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Деятельность Комиссии Управления по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - Комиссия) осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с последующими изменениями) (далее - Закон), Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с последующими изменениями), Указом Президента Российской Федерации от

01.06.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (с последующими изменениями), Национальным планом противодействия коррупции, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226, и настоящим Положением[53].

Комиссия рассматривает вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов, в отношении государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы в Управлении по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области (далее - Управление), за исключением государственных служащих, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Губернатором Пензенской области (далее - государственные служащие).

Комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимные обращения, не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины.

Комиссия образуется, а также утверждается ее состав и порядок работы приказом начальника Управления. В состав комиссии входят председатель комиссии, его заместитель, назначаемые начальником Управления из числа членов комиссии, замещающих должности государственной гражданской службы в Управлении, секретарь и члены комиссии. Все члены комиссии при принятии решений обладают равными правами. В отсутствие председателя комиссии его обязанности исполняет заместитель председателя комиссии. Число членов комиссии, не замещающих должности государственной гражданской службы в Управлении (далее - государственная служба), должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Комиссия формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. При возникновении прямой или косвенной личной заинтересованности члена комиссии, которая может привести к

конфликту интересов при рассмотрении вопроса, включенного в повестку дня заседания комиссии, он обязан до начала заседания заявить об этом. В таком случае соответствующий член комиссии не принимает участия в рассмотрении указанного вопроса.

В состав комиссии входят:

- а) заместитель начальника Управления – начальник отдела осуществления закупок Управления (председатель комиссии), должностное лицо Управления, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), другие государственные служащие Управления, определяемые их непосредственным руководителем;
- б) представитель Управления государственной службы и кадров Правительства Пензенской области;
- в) представители научных и образовательных организаций, деятельность которых связана с государственной службой.

Начальник Управления может принять решение о включении в состав комиссии представителей общественного совета, общественной организации ветеранов и профсоюзной организации, которые могут быть созданы при Управлении в соответствии с действующим законодательством.

Лица, указанные в подпунктах «б» и «в» пункта 5 и в пункте 6 настоящего Положения, включаются в состав комиссии в установленном порядке по согласованию с соответствующими организациями на основании запроса начальника Управления.

В заседаниях комиссии с правом совещательного голоса участвуют:

- а) непосредственный руководитель государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, и определяемые председателем комиссии два государственных служащих, замещающих в Управлении должности государственной службы, аналогичные должности, замещаемой

государственным служащим, в отношении которого комиссией рассматривается этот вопрос;

б) другие государственные служащие, замещающие должности государственной службы в Управлении; специалисты, которые могут дать пояснения по вопросам государственной службы и вопросам, рассматриваемым комиссией; должностные лица других государственных органов, органов местного самоуправления; представители заинтересованных организаций; уполномоченный представитель государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, - по решению председателя комиссии, принимаемому в каждом конкретном случае отдельно не менее чем за три дня до дня заседания комиссии на основании ходатайства государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается этот вопрос, или любого члена комиссии. Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Проведение заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной службы в Управлении, недопустимо[61].

На основании изученных материалов можно сделать вывод о не высоком уровне законодательной инициативы в Пензенской области в рассматриваемой нами сфере. Следует отметить, что не разработаны специфические методические рекомендации о порядке и принципах регулирования конфликта интересов на государственной службе в Пензенской области, отражающие особенности развития данного региона. Опубликованные материалы и рекомендации по своей сути лишь дублируют федеральное законодательство.

3 Предложения по совершенствованию социально-управленческого механизма регулирования конфликта интересов на государственной службе

В Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г., было предусмотрено, что на государственной службе будут сформированы механизмы преодоления конфликтов интересов, когда у служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное решение и рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Введение института урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе предопределено международными обязательствами России, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции, принятой 31 октября 2003 г. Согласно п. 4 ст. 7 «Публичный сектор» указанной Конвенции ООН, каждое государство участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов[3].

Положения, касающиеся урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе, закреплены в законодательстве Российской Федерации. В п. 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. №885 (в ред. Указа от 16 июля 2009 г. №814), впервые в законодательстве о публичной службе было установлено, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение,

направленное на предотвращение или урегулирование конфликта интересов[12].

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г., в качестве приоритетных антикоррупционных мер называет формирование действенного механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе. Дальнейшее правовое развитие данного механизма связано с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», нормы которого частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых нормативных правовых актах о государственной гражданской службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на государственной службе и предлагающие новые методы его разрешения[11].

Полностью устранить все причины конфликта интересов на государственной (гражданской) службе невозможно, поэтому в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования. В этих целях необходимо заблаговременно выявлять обстоятельства его возникновения, способствующие этому условия, динамику развития, а также управлять его разрешением.

В административно-правовой науке отсутствует единое понимание термина «конфликт интересов». Большинство ученых наделяют данное определение рядом признаков и элементов, перегружающих его содержание и затрудняющих установление конфликта интересов на практике. По мнению диссертанта, конфликт интересов следует рассматривать как ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей и противоречит интересам государства. Именно такое «простое» определение позволяет выявить и установить конфликт интересов во всех его проявлениях.

Законодательное определение личной заинтересованности государственного служащего, при которой возникает конфликт интересов, по

своему содержанию является узким. Норма, содержащая данное определение, в качестве признака конфликта интересов предусматривает возможность получения доходов, услуг имущественного характера и имущественных прав. Предлагается дополнить ее положениями, позволяющими говорить о конфликте интересов и тогда, когда ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных (служебных) обязанностей продиктовано не материальными, а иными личными выгодами. Причем не важно кто будет получателем выгоды. Главное, что это будет противоречить интересам государства и что это произойдет вследствие умышленного ненадлежащего исполнения государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей.

Представляется излишним законодательное закрепление обязательности наличия признака возникновения конфликта интересов как способность привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Ведь противоречие личной заинтересованности интересам государства само по себе уже несет негативное влияние в сфере государственно-служебных отношений, а наличие вреда выступает здесь как второстепенный элемент, перегружающий определение конфликта интересов. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в нормы, содержащие определение конфликта интересов, закрепленные в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [11].

Круг лиц, состоящих в родстве, свойстве, совместное и подконтрольное прохождение государственной службы которых не допускается, закрепленный в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является не полным. Сюда следует отнести братьев и сестер родителей, их детей, детей братьев и сестер гражданского служащего (его супруга). Указанное ограничение следует

распространить и на случаи опосредованного подчинения, а также определить критерии для наличия непосредственной подчиненности. Одним из признаков непосредственной подчиненности предлагается рассматривать такое соотношение должностей, при котором у одного из указанных лиц имеется возможность налагать дисциплинарные взыскания и поощрять другого[8].

Положение о запрете на получение государственным служащим подарков, закрепленное в ст. 575 ГК РФ содержит правовую неопределенность. Данная норма допускает дарение указанным лицам подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, в том числе, если это не связано с официальными мероприятиями. Думается, указанная норма должна быть построена таким образом, чтобы любое дарение государственному служащему в связи с его должностным положением или в связи с исполнением им служебных обязанностей являлось незаконным, за единственным исключением - дарение в связи с официальными мероприятиями[5].

Возможность заниматься иной оплачиваемой деятельностью должна быть только у отдельной категории государственных гражданских служащих, и только после получения согласия комиссии по урегулированию конфликта интересов. Для этих случаев следует установить не уведомительный порядок, как это закреплено в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а разрешительный.

Урегулирование конфликта интересов в системе государственной службы следует рассматривать не как отдельные процедуры, а как новый вид административного производства в современном российском административном праве. Производство по урегулированию конфликта интересов отвечает всем предъявляемым к нему юридической наукой требованиям и содержит характерные для него признаки. Так, оно содержит правила, предназначенные для легального применения материальных норм,

регулирующих конфликт интересов, состоит из совокупности последовательных процедур, развивается по конкретным стадиям, имеет специфический субъектный состав с определенной компетенцией, типичный «набор» юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции, а также временные характеристики (сроки, продолжительность, периодичность)[8].

Следует внести следующие изменения в Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержден указом Президента РФ от 01 июля 2010 г. №821, а также Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утв. указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065:

- закрепить полномочия государственного органа по собственной инициативе осуществлять проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими, а также лицами, претендующими на должности государственной службы; соблюдения государственным служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей;

- расширить круг источников, являющихся поводом для проведения указанной проверки. К таковым следует отнести заявления граждан и организаций, в том числе считающих себя пострадавшими от неправомерных действий государственного служащего, связанных с конфликтом интересов; материалы публикаций в средствах массовой информации и другая информация, содержащая такие сведения;

– расширить перечень лиц, которые могут быть приглашены на заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее комиссия по урегулированию конфликта интересов). К таким субъектам должны быть отнесены любые лица, обладающие сведениями по рассматриваемым вопросам (в юрисдикционном процессе - свидетели);

– наделить комиссию по урегулированию конфликта интересов полномочиями по собственной инициативе запрашивать необходимую информацию, вызывать лиц, обладающих интересующей информацией;

– установить процедуру обжалования решения комиссии по урегулированию конфликта интересов внутри органа исполнительной власти;

– закрепить требования к кандидатурам независимых экспертов: наличие гражданства РФ, опыт работы в сфере государственной службы не менее 3-х лет, отсутствие судимости, отсутствие в их биографии фактов несоблюдения требований к служебному поведению и порядка урегулирования конфликтов интересов;

– возложить на государственного служащего бремя доказывания при рассмотрении комиссией по урегулированию конфликта интересов указанных вопросов. Самоустранение государственного служащего от процесса рассмотрения комиссией по урегулированию конфликта интересов вопросов урегулирования конфликта интересов следует рассматривать как дисциплинарный проступок.

Необходимо установить административную ответственность за: неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим обязанности сообщать сведения о доходах, незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими. Целесообразно также предусмотреть административную ответственность за использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности,

однако не повлекшее содержащихся в ст. 285 УК РФ последствий. При этом, правом возбуждать дела об административных правонарушениях по указанным составам следует наделить органы прокуратуры, а правом рассматривать их - суд[6].

В качестве вида наказания за совершение указанных правонарушений следует предусмотреть штраф и дисквалификацию государственного служащего.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также федеральных законах, регулирующих прохождение государственной службы в правоохранительной сфере, следует закрепить ответственность в виде лишения государственного служащего дополнительных выплат стимулирующего характера (премии, денежное поощрение) за нарушение законодательства о конфликте интересов[8].

В целях осуществления надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции следует наделить прокурора полномочиями по получению в банках и иных кредитных организациях сведений о счетах и имеющихся на них средствах, причем без судебного решения, и внести соответствующие изменения в законодательство о прокуратуре РФ.

Заключение

Повышение роли государственного регулирования и, как следствие системы государственной службы обуславливает колоссальное значение конфликтов на государственной службе, в том числе конфликта интересов. Масштаб воздействия конфликта интересов на систему государственного управления подтверждает актуальность данной работы.

Можно утверждать, что одну из первостепенных ролей играет повышение активности общества, осознание обществом того, какого служебного поведения они вправе ожидать от государственных гражданских служащих, повышение роли общественного контроля над деятельностью гражданских служащих, что позволит создать агрессивную социальную среду против злоупотреблений на государственной службе. Именно такая модель поведения общественности оказывает значительное влияние на поведенческую линию гражданских служащих.

Кроме того, значительным фактором качественно иного развития ситуации в сфере конфликта интересов на государственной гражданской службе является формирование нетерпимости к негативным и противозаконным проявлениям служебного поведения в среде самих госслужащих. В этом плане перспективным является обучение гражданских служащих, которое способствует осознанию ими необходимости придерживаться комплекса этических ценностей при осуществлении должностных обязанностей. Безусловно, отсутствие поддержки и, более того, активное противостояние со стороны самих гражданских служащих, способно значительно затормозить преобразования в сфере государственной службы.

Мы рассмотрели различные механизмы управления конфликтом интересов, направленный на всесторонний охват различных аспектов, связанных с конфликтом интересов. Управление конфликтом интересов предполагает не только воздействие на возникший конфликт, но и создание

условий для его предупреждения, как в сфере профилактики возникновения конфликта интересов, так и в сфере управления уже возникшим конфликтом интересов, а также последствиями его возникновения.

Рассмотрение регионального аспекта регулирования конфликта интересов на государственной службе позволяет сделать вывод о том, что запрет на конфликт интересов и меры ответственности должны подкрепляться упреждающими и профилактическими мерами.

Система государственного управления в Российской Федерации - огромная система, которой достаточно сложно управлять. В настоящее время в России не существует ни государственных, ни общественных органов, наделенных полномочиями раскрывать и отслеживать серьезные нарушения правил служебного поведения государственных гражданских служащих.

Можно утверждать, что потенциал комиссий по урегулированию конфликта интересов существенно недооценен и используется не в полной мере. Необходимо постоянно совершенствовать работу комиссий, обобщать практику рассмотренных комиссиями дел, анализировать обстоятельства, способствующие возникновению конфликта интересов и нарушений требований к служебному поведению, разрабатывать рекомендации по их устранению в государственном органе. Члены комиссии совместно с ответственными по этике должны разрабатывать предложения по осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение нарушений государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению, на управление конфликтом интересов.

Безусловно, система управления конфликтом интересов на российской государственной гражданской службе находится в стадии становления.

Следует отметить не только отсутствие комплексного и единого подхода к процессу управления конфликтом интересов, но и отсутствие регулирования процесса принятия решений в ситуации конфликта интересов. Ситуацию усугубляет неразвитый механизм контроля действий гражданских служащих и отсутствие политической воли на кардинальные преобразования в этой сфере.

Несовершенства системы государственного управления, ее структуры, процедур предоставляют соответствующие возможности для нарушения служебного поведения, развития конфликта интересов на государственной гражданской службе. Государственные служащие, злоупотребляющие служебным положением, способствуют принятию неправильных решений ради извлечения личной выгоды и следствием данного поведения является неэффективность государственного управления в целом. Данная ситуация в сфере управления конфликтом интересов у государственных гражданских служащих становятся важными факторами формирования и разрастания коррупционных тенденций.

Конечно, изменение данных тенденций займет длительное время, еще только предстоит разработать многие механизмы, которые уже десятилетиями применяются в развитых странах и успешность которых установлена в результате множества проверок, совещаний, рекомендаций, ошибок.

В ходе данной работы было выявлено, что проблема управления конфликтом интересов актуальна для многих стран, прослеживаются четко выраженные тенденции повышения уровня развития этической составляющей государственной службы. В мировой практике по мере развития системы государственного управления устанавливаются более высокие требования к профессиональной этике государственных служащих и ответственности в системе государственной службы, и уделяется большее внимание вопросам ответственности перед населением.

Мы считаем, что существенным фактором максимально эффективного управления конфликтом интересов выступает тщательное изучение и использование позитивного зарубежного опыта управления конфликтом интересов, внедрение которого с учетом отечественных национальных особенностей и менталитета позволяет находить новые пути ускоренного построения развитой системы государственного управления с учетом открывающихся дополнительных возможностей.

На основании анализа общепринятых в развитых странах подходов к совершенствованию системы государственного управления в целом и к улучшению управления конфликтом интересов в частности следует особенно выделить наличие системы санкций и предписаний, призванных осуществлять противодействие, преследование и наказание, а также обучение и консультирование служащих о вопросах, связанных с конфликтом интересов и служебным поведением.

Следует отметить, что исторически конфликт интересов на государственной службе в России существует уже продолжительное время. Сегодня в связи с новыми глобальными вызовами встает задача построения эффективной, прозрачной и гибкой системы государственного управления, а также замещения неформальных, изживших себя институтов, не отвечающих современным вызовам и тенденциям развития общества, тормозящих экономический рост и ведущих к упадку социально-экономического развития российского государства и создания новых, доказавших свою эффективность на примерах других стран институтов.

Цель работы достигнута, поставленные задачи выполнены. Рассмотрен конфликт интересов в государственной службе и пути его разрешения в рамках социально-управленческого процесса. В ходе данной работы проанализированы виды и понятия социального конфликта и конфликта на государственной службе. Проведен сравнительный анализ российского и зарубежного опыта регулирования конфликта интересов, а также анализ регионального законодательства по проблеме регулирования конфликта интересов на примере Пензенской области. Разработаны предложения по совершенствованию социально-управленческого механизма регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Совершенствование механизма управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе является одним из важнейших направлений совершенствования государственной гражданской службы в целом.

Список использованных источников

- 1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993г. [Электронный ресурс] Дата обновления: 27.07.2014г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 2 Кодекс Генеральной Ассамблеи ООН о поведении должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17.12.1979г. [Электронный ресурс] Дата обновления: 17.12.1979г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 3 Конвенция совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999г [Электронный ресурс] Дата обновления: 27.01.1999г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 4 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003г. [Электронный ресурс] Дата обновления: 31.10.2003г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 5 Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996г. [Электронный ресурс] Дата обновления: 23.05.2016г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 6 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996г. [Электронный ресурс] Дата обновления: 19.12.2016г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 7 О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27.05.2003г N 58-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 23.05.2016г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016
- 8 О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 19.12.2016г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

9 О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: федеральный закон от 25.07.2006г. N 125-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 25.07.2006г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

10 О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 30.06.2016г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

11 О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.07.2016г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

12 Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента РФ от 12.08.2002г. N 885 [Электронный ресурс] Дата обновления: 16.07.2009г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

13 О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: указ Президента РФ от 03.03.2007г. N 269 [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.03.2007г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

14 О мерах по противодействию коррупции: указ Президента РФ от 19.05.2008г. N 815 [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.02.2014г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

15 О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению: указ Президента РФ от 21.09.2009 N 1065 [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.07.2015г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

16 О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта

интересов: указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.12.2015г Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

17 О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы: указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.07.2015г. Доступ из системы «Консультант Плюс» - 2016

18 Анцупов А.Я. Конфликтология. М.: ЮНИТИ, 2009. - 526с

19 Анцупов А.Я. Конфликтология: учеб. пособие / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Питер, 2011. – 496 с

20 Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Словарь конфликтолога: 2-е изд. – СПб.: Аврора, 2008. – 528 с.

21 Астафьев Л.В. К вопросу о понятии коррупции // Коррупция в России: Состояние и проблемы: Материалы научно-практической конференции (26-27 марта 2006г.). – М.: Новый акрополь, 2006.- 135 с.

22 Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М.: Норма, 2007.- 84 с.

23 Вертакова Ю.В. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – М.: КноРус, 2008. – 272 с.;

24 Ворожейкин И.Е. Конфликтология: учеб. пособие / И.Е. Ворожейкин, Д.К. Захаров, В.Г. Коновалова. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Инфра, 2009. – 302 с

25 Галустова О.В. Конфликтология в вопросах и ответах: учеб. пособие / О.В. Галустова. – М.: Проспект, 2008. – 216 с

26 Глазунова Н. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2008. – 560 с

27 Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2005.-307с.

28 Государственная гражданская служба Российской Федерации. Нормативно-правовые акты / Сост. В.Д. Граждан. М.: КНОРУС, 2008. -613с.

- 29 Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / перевод с нем. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. - 288 с.
- 30 Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта / Социологические исследования.- М.; Альфа, 2004.-103с.
- 31 Дедов Д.И. Конфликт интересов .-М.: Волтерс Клувер, 2004.-305с.
- 32 Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 2.-С. 78-80.
- 33 Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие.- М.: Книгодел, 2014.- 230с.
- 34 Дидык М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. - М.: Феникс, 2007. – 350 с.;
- 35 Дмитриев А.В. Региональная конфликтология: экспертное мнение : учебное пособие / А.В. Дмитриев, В.А. Авксентьева, Г.Д. Гриценко. – М.: Альфа, 2011. – 208 с
- 36 Запрудский Ю.Г. Социальный конфликт : учеб. пособие / Ю.Г. Запрудский. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. – 320 с.
- 37 Заседание Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области под председательством губернатора Ивана Белозерцева. Официальный сайт Министерства образования Пензенской области. [Электронный ресурс] URL:<http://www.minobr-penza.ru/razdel/ministry/72> (Дата обращения 10.12.2015)
- 38 Заседание президиума совета по противодействию коррупции, [Электронный ресурс] URL:<http://state.kremlin.ru/council/12/news/9882> (дата обращения 7.12.2016)
- 39 Здравомыслов А.Г. Социология конфликта: учебник для ВУЗов / А.Г. Здравомыслов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: МОНФ, 2009. – 300 с.
- 40 Зиммель Г. Социальная дифференциация: Пер. с нем. Ф.А. Иогансона .-Киев.: Южно-Русское Книгоиздательство, 2008.-349с

- 41 Карташова Л.В. Организационное поведение / Л.В. Карташова, Т.В. Никонова, Т.О. Соломанидина.- М.: Инфра, 2012. - 220 с.
- 42 Кибанов К. Конфликтология : учебник / К. Кибанов. – М.: Инфра-М, 2009. – 302 с
- 43 Козер Льюис Функции социального конфликта. Пер. О.А. Назаровой. -М.: Идея-Пресс, 2009.- 208 с.
- 44 Козырев Г.И Основы конфликтологии: учеб. пособие. – М.:Форум, 2010. – 320 с.
- 45 Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 2 т. (постатейный) (том 2) (2-е издание) (под ред. А.В. Бриллиантова) ("Проспект", 2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170499#0> (дата обращения: 18.10.2016)
- 46 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.council.gov.ru/files/journalsf/item/20080303094634.pdf> (дата обращения: 16.09.2016).
- 47 Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. [Электронный ресурс] URL: <http://pavroz.ru/dov/corspecinsts.pdf> (дата обращения 6.11.2016)
- 48 Кошкин А.А. , Кузнецова И. Л. , Виссаров А.В. Роль комиссии по регулированию конфликта интересов в предотвращении конфликта интересов на государственной службе [Электронный ресурс] URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25484260> (дата обращения 7.12.2016)
- 49 Кудюкин П.М. Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / Под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. – СПб.: Норма, 2014.- 204 с.

- 50 Курбатов В.И. Конфликтология: учебное пособие. – Ростов-на-Дону.: Комплекс, 2009. – 445 с
- 51 Лютенс Ф. Организационное поведение: Пер. с англ. 7-го изд. М.:ИНФРА-М, 2011. - 692 с.
- 52 Маркс К. Сочинения. Т. 46. // К. Маркс, Ф. Энгельс. Собр. Соч. В 50 т.-М.: Издательство политической литературы, 1960.-Т. 46.-465с.
- 53 О конфликте интересов Официальный сайт Министерства образования Пензенской области. [Электронный ресурс] URL:<http://www.minobr-penza.ru/razdel/ministry/44> (Дата обращения 10.12.2015)
- 54 Обзор практики привлечения к ответственности государственных служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или о урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [Электронный ресурс] URL :<http://www.xustoms.m/m/corruption/komissii/detail.php?id286=6396&i286=4> (дата обращения 7.12.2016)
- 55 Одинцов А.А. Государственное и муниципальное управление: введение в специальность: учебник. – М.: Экзамен, 2007. - 413 с
- 56 Полубояринова А.Н. Урегулирование конфликта интересов как одна из мер предупреждения преступности против интересов службы в органах местного самоуправления [Электронный ресурс] URL:<http://elibrary.ru/item.asp?id=16903791> (дата обращения 7.12.2016)
- 57 Рождественский Ю В Принципы современной риторики .- М.: Наука,2009.-238с.
- 58 Рой О.М. Система государственной и муниципальной службы: учеб. пособие / О.М.Рой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Питер, 2007. – 368 с
- 59 Социально-экономическое положение России: доклад [Электронный ресурс] URL:<http://www.gks.ru/bgd/iree^0403/Iss/Stg/d01/plat.htm>(дата обращения 7.12.2016)

60 Тернер Дж. Структура социологической теории под ред. Г.В. Осипова.- Москва.:Прогресс,2009.- 471 с.

61 Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе Официальный сайт Министерства образования Пензенской области. [Электронный ресурс] URL:<http://www.minobr-penza.ru/razdel/ministry/22> (Дата обращения 10.12.2016)

62 Чаннов С.Е. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона. [Электронный ресурс] URL:<http://elibrary.ru/item.asp?id=9556514> (дата обращения 7.12.2016)

63 Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной и гражданской службе URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=9299540> (дата обращения 7.12.2016)

64 Щеколдин С.Ю. Обязанности государственных служащих как средство выявления, предупреждения и урегулирования конфликта интересов / С.Ю. Щеколдин // Российское право : проблемы и перспективы : международная научно-практическая конференция: Сб. материалов.- 2011. - 154-162

65 Щеколдин С.Ю. Принципы производства по урегулированию конфликта интересов / С.Ю. Щеколдин // Право как основа современного общества : материалы I международной научно-практической конференции.- 2011. – С. 17-20

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Блок-схема.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов



Приложение Б

П Л А Н

противодействия коррупции в Пензенской области на 2016–2017 годы

Раздел 3. Повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечение соблюдения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области ограничений, запретов и принципов служебного поведения в связи с исполнением ими должностных обязанностей, а также ответственности за их нарушение			
3.1. Мониторинг соблюдения государственными гражданскими и муниципальными служащими запретов, ограничений и выполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции			
.1.1.	Обеспечение контроля за исполнением установленного порядка сообщения лицами, замещающими государственные должности Пензенской области, должности государственной гражданской службы Пензенской области, о получении ими подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, порядка сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации	ежегодно 15 апреля 15 июля 15 октября 15 января	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области

.1.2.	Осуществление контроля исполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области обязанности по предварительному уведомлению представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.1.3.	Организация рассмотрения уведомлений государственных гражданских и муниципальных служащих Пензенской области и руководителей организаций о факте обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.1.4.	Анализ случаев возникновения конфликта интересов, одной из сторон которого являются государственные гражданские и муниципальные служащие Пензенской области и руководители организаций, осуществление мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.1.5.	Проведение работы по выявлению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе Пензенской области, применение мер юридической ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)

.1.6.	Организация представления лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера	ежегодно до 30 апреля	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.1.7.	Мониторинг представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области в рамках декларационной компании	ежегодно до 30 июня	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.1.8.	Организация размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области, и представление этих сведений средствам массовой информации для опубликования в	ежегодно до 20 июня	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)

	связи с их запросами		
3.2 Выявление коррупционных и иных правонарушений в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области			
.2.1.	Проведение анализа сведений о соблюдении гражданами, замещавшими должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области, ограничений при заключении ими после ухода с государственной гражданской (муниципальной) службы Пензенской области трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами	в течение 2016–2017гг. (при поступлении информации)	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.2.	Анализ жалоб и обращений граждан и организаций, а также публикаций в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в целях выявления коррупционных правонарушений в органах государственной власти и органах местного самоуправления Пензенской области	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, Управление по работе с обращениями граждан и организаций Правительства Пензенской области, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.3.	Проведение проверок сведений, представляемых	в течение 2016–	Управление государственной службы

	гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области	2017гг.	и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.4.	Проведение проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области	в течение 2016–2017гг. (при поступлении информации)	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.5.	Проведение проверок соблюдения государственным гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области ограничений, запретов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.6.	Проведение проверок соблюдения гражданами, замещавшими должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области, ограничений при заключении ими после увольнения с государственной гражданской (муниципальной) службы	в течение 2016–2017гг. (в течение 10 рабочих дней от даты поступления информации)	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)

	Пензенской области трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами		
.2.7.	Осуществление контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области, их доходам	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров
.2.8.	Проведение анализа уведомлений государственных гражданских и муниципальных служащих об иной оплачиваемой деятельности с целью выявления конфликта интересов и других нарушений требований к служебному поведению	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.9.	Анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области с целью выявления конфликта интересов	в течение 2016–2017гг. (при поступлении информации)	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.2.1	Проведение анализа сведений о расходах, представленных лицами,	в течение 2016–	Управление государственной службы

0.	замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области, в целях установления источников средств, за счет которых совершена сделка	2017гг.	и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
3.3 Правовое просвещение государственных гражданских и муниципальных служащих, консультирование			
.3.1.	Проведение вводных семинаров-тренингов с государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области, впервые поступившими на государственную (муниципальную) службу	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.3.2.	Проведение регулярных семинаров-тренингов о соблюдении государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области запретов, ограничений, выполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.3.3.	Проведение регулярных семинаров-тренингов, направленных на недопущение государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание и предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)

	как просьба о даче взятки		
.3.4.	Проведение тренингов (бесед) с государственными гражданскими и муниципальными служащими, увольняющимися со службы Пензенской области	в течение 2016–2017гг. (при каждом увольнении служащего)	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.3.5.	Проведение, в рамках программ дополнительного профессионального образования Правительства Пензенской области, семинаров-тренингов по формированию у государственных гражданских и муниципальных служащих Пензенской области антикоррупционных стандартов поведения	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров
.3.6.	Проведение семинара-тренинга «Типовые ситуации конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе Пензенской области и способы его урегулирования»	до 30 октября 2016 года	Управление государственной службы и кадров
.3.7.	Проведение семинара-тренинга «Порядок предоставления справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с использованием специального программного обеспечения «Справка	до 30 апреля 2016 года	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)

	БК+»		
.3.8.	Обеспечение включения в планы индивидуального профессионального развития государственных гражданских служащих Пензенской области изучения изменений антикоррупционного законодательства, положений о соблюдении требований к служебному поведению	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области
.3.9.	Обеспечение включения вопросов антикоррупционной тематики в тестовые испытания при проведении аттестации, а так же квалификационных экзаменов	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)
.3.1 0.	Разработка, издание и распространение специальной печатной продукции (буклеты, календари, блокноты) по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений в сфере государственной и муниципальной службы	ежегодно до 15 декабря	Управление государственной службы и кадров
.3.1 1.	Оказание консультационной помощи государственным гражданским и муниципальным служащим Пензенской области по вопросам противодействия коррупции. Применение дистанционных	в течение 2016–2017гг.	Управление государственной службы и кадров, ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области

	технологий консультирования с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»		(по согласованию)
.3.1 2.	Организация обучения руководителей подведомственных государственных и муниципальных учреждений по вопросам противодействия коррупции	в течение 2016–2017гг.	ИОГВ Пензенской области, ОМС Пензенской области (по согласованию)