

Article

ПОНЯТИЕ «КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ» В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Евгений Охотский*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-4-53-118-129



Введение. Анализ сущности, условий и причин возникновения и практики разрешения (предотвращения и урегулирования) конфликта интересов является не только важной прикладной, но и не менее значимой научно-исследовательской проблемой. Ситуации, связанные с конфликтами интересов, как в публично-государственном, так и частном секторах стали не только предметом специальных научных исследований, но и объектом законодательного регулирования и управленческой практики. В ряде стран приняты специальные законы о конфликте интересов, введены должности государственного комиссара по конфликту интересов, действуют нормативные установления, касающиеся служебной этики.

Материалы и методы. Источниковая база исследования – нормативно-правовые, теоретические, учебно-научные, публицистические работы отечественных и зарубежных авторов. Теоретико-методологической основой послужил диалектико-материалистический подход к анализу сущности общественных явлений, закономерностей их развития, особенностей правового регулирования и управляющего воздействия на них. Инструментарий научного исследования классический: сравнительно-правовой анализ, формально-логический, конкретно-исторический и системно-функциональный методы.

Результаты исследования. В статье представлена авторская трактовка понятия «конфликт интересов», его сущность – конфликтная ситуация между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами, которая провоцирует обстоятельства, при которых в угоду интересам одного субъекта наносится (потенциально и реально) вред правам, свободам и законным интересам других субъектов. Вывод: конфликтом интересов надо управлять, а значит своевременно выявлять, диагностировать, объективно оценивать возможные риски и негативные последствия, предпринимать адекватные организационные и правовые меры по урегулированию конфликтной ситуации. Если же человек на государственной службе не заботится в соответствии со своим статусом и полномочиями об общественном интересе и авторитете государства, а лишь о

* **Охотский Евгений Васильевич**, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления факультета управления и политики МГИМО МИД России
e-mail: e.ohotskii@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-2386-8238

своем благополучии, то такому не место во власти, в аппарате государственного и муниципального управления.

***Обсуждение и заключение.** Совершенствование механизмов выявления, квалификации, урегулирования пресечения и наказания виновных, ликвидация негативных последствий конфликта интересов - стратегически важная и достаточно сложная задача, которая стоит не только перед государством, правоохранительной системой и органами местного самоуправления, но и перед бизнесом, институтами гражданского общества и каждым гражданином. Ее решение требует систематического в мониторинговом режиме наблюдения, всестороннего анализа, решительных и согласованных действий.*

Понятие конфликта интересов и его нормативное закрепление

Наукой административно-правового регулирования служебных отношений суть конфликта интересов определяется как ситуация, когда субъекты служебного взаимодействия одновременно выступают в двух конкурирующих между собой ипостасях, порождающих столкновение взглядов, оценок, устремлений и интересов, как конфликт должного и сущего, законного и противоправного, нравственного и безнравственного. Представлено нормативное определение конфликта интересов и в международном праве. В ст. 13 Рекомендации № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы конфликт интересов трактуется как ситуация, когда государственный служащий отдает приоритет личному интересу, могущему повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное исполнение им своих официальных обязанностей. Подчеркивается (ст. 8), что каждый госслужащий «должен стремиться к тому, чтобы не возникало конфликтов между частными интересами и выполняемыми им служебными обязанностями». В ряде стран даже приняты специальные законы о конфликте интересов, введены должности государственного комиссара (министра) по конфликту интересов и служебной этике.

В нашей стране понятие «конфликт интересов» в теорию государственного строительства, правовую политику и управленческую практику вошло совсем недавно и стало еще одной важной новеллой юридической науки. Зародился термин в недрах законодательства об акционерных обществах и первоначально использовалось лишь применительно к регулированию деловых отношений в сфере хозяйственно-экономической деятельности, частного предприниматель-

ства и рынка ценных бумаг. Позже получил нормативное закрепление в федеральных законах «Об обществах с ограниченной ответственностью» (ст.45), «О сельскохозяйственной кооперации» (ст.38), «Об инвестиционных фондах» (ст.44), «Об ипотечных ценных бумагах» (ст.43), «О рынке ценных бумаг» (ст. 3), «О некоммерческих организациях» (ст. 27), «Об автономных учреждениях» (ст.16). При этом никакого специального для сферы гражданско-правового и трудового регулирования определения «конфликт интересов» не вводилось. Трактовался конфликт исключительно как негативно-нежелательный явление, содержащее серьезный коррупционный потенциал и посему подлежащее нейтрализации всеми доступными средствами - юридическими, экономическими, воспитательно-просветительскими. Причем не только по факту возникновения конфликта, а заблаговременно, до того как конфликтная ситуация спровоцирует реальный ущерб интересам общества, государства или отдельных граждан.

Что касается публичного управления и государственно-служебных отношений, то впервые термин «конфликт интересов» был использован Президентом Российской Федерации в Указе от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Позже получил закрепление в федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе». Конфликт интересов был представлен как ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, обще-

ства, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества или государства. Причем вреда существенного, затрагивающего нередко базовые экономические, политические и социально-нравственные устои общества и государства.

Сейчас его трактовка несколько изменилась, стала более совершенной. В федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст.10) конфликт интересов представлен как «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)». Тем самым официально было признано, что конфликт интересов явление не надуманное и не второстепенное, а действительное и социально неприемлемое, требующее самого пристального внимания ученых. Конфликт интересов, как правило, носит внесистемно-противоправный характер, зарождается в тот момент, когда чиновник, политический деятель или другое должностное лицо, члены их семей, родственники или близкие усматривают в исполнении (неисполнении) соответствующих статусных полномочий личную корыстную заинтересованность. Исключение составляют лишь случаи, когда инициатором и материальным носителем конфликтной ситуации является сторона, стоящая на позиции закона и общественных интересов, поддержки и стимулирования бизнеса, защиты прав и свобод, человека и гражданина.

Позже в соответствии с требованиями Федерального закона от № 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» и указа Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы». Необходимые поправки

были внесены в КоАП, Трудовой кодекс Российской Федерации и в целый ряд федеральных законов. В том числе о государственной гражданской и муниципальной службе, об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел, органах внутренних дел. Коснулись поправки всех нормативно-правых актов, регулирующих а) статус, полномочия и порядок функционирования прокуратуры и следственных органов, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и Центрального банка; б) систему и общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в) статус члена Совета Федерации и статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; г) основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Конфликт интересов был выделен в специальную группу социальных конфликтных проявлений и представлен как особый вид столкновения различных ценностных ориентаций, мотивов и позиций, как высшая точка обострения противоречий между личной заинтересованностью и законом, между частным и общественным интересом. Конфликт интересов с его коррупционной составляющей был квалифицирован как «существенно сдерживающий фактор реализации концепции общественного служения» – концепции, которая получила широкое мировое признание [10. Р. 738-747] и была положена в основу отечественной государственной службы. Тем самым были существенно расширены границы применения понятия «конфликт интересов». Его действие было распространено на все отношения, связанные с исполнением должностных обязанностей лицами, которые по своему статусу должны сообщать о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого рода конфликтных ситуаций.

Указанное требование коснулось практически всех должностных лиц, наделенных публичными полномочиями. Прежде всего лиц, замещающих государственные должности федерального уровня и государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной и муниципальной службы, работников государственных корпораций, публично-право-

вых компаний, государственных фондов и госкомпаний. Тем самым был нанесен ощутимый удар по «теневому праву» в сфере неформальных, в подавляющем большинстве случаев коррупционно-корыстных отношений.

Сложности и проблемы правового регулирования

Тем не менее, нельзя не признать, что законодательная база выявления и контроля конфликта интересов, научная традиция исследования «диалектики соотношения интересов исполнения должности, интересов общества и интересов гражданина в нашей стране пока лишь складывается. Понятие конфликт интересов нередко используется с «различной смысловой нагрузкой», далеко не всегда совпадающей с закрепленным законом пониманием и действующими нормами [7; 2. С. 127]. «Коллизия интересов», «личная заинтересованность», «коррупция как материальное проявление конфликта интересов», стали предметом научных исследований Г.В. Атаманчука, В.В. Астанина, А.В. Куракина, В.В. Лунеева, А.Ф. Ноздрачева, И.В. Понкина, Э.В. Талапиной, А.М. Циррина, С.Е. Чаннова, Т.Я. Хабриевой. Их труды содержат достаточно серьезный научный потенциал и заслуживают соответствующего внимания, особенно доказательная база того, что конфликт интересов в значительной степени является порождением несовершенства законодательства, отсутствия должной правовой культуры и безответственности, а последствия весьма ощутимы – низкое качество исполнения должностных полномочий, подрыв нравственных основ власти и государственной службы, игнорирование общественного и государственного интереса.

Немаловажное значение в части сравнительного философско-социологического и научно-правового исследования проблем конфликта интересов имеют работы правозащитной направленности А.Г. Авторханова, М.С. Восленского, А.А. Зиновьева, А.Д. Сахарова, А.И. Солженицына, их анализ разрушительной сущности бюрократизма и коррумпированной бюрократии. Значимость их работ особо существенна, если учесть, что в советской науке конфликт интересов коррупционного содержания практически не исследовался. Учитываются также научные наработки зарубежных авторов. Прежде всего концептуальные основы конфликтологии Р. Дарендорфа, анализ причин конфликтных ситуаций в административной практи-

ке М. Вебера, трактовка права как механизма защиты и обеспечения «защищенного интереса» Р. фон Иеринга, социологии конфликтов Л. Козера, К. Боулдинга, Дж. Бернарда, выделения в конфликте интересов источника оптимизации структуры управления (П. Друкер). Особенно важны для практики их доказательства девиантности конфликта интересов и его проявления как патологии служебной сферы и как отклонения от установленного законом порядка.

Тем не менее, научно-доктринальное толкование категории «конфликт интересов» далеко не безупречно, а его юридическое обоснование – не исчерпывающее. Многие положения носят фрагментарный, нередко декларативно-оценочный характер [4. С. 529]. Особенно в части обоснования существенных характеристик, выявления, профилактики, выявления причин и разрешения конфликтов, работы соответствующих комиссий и правоохранительных структур. Хотя соответствующие наработки (социально-философские, юридические, экономические, теоретико-управленческие, этические) имеются и их немало [Примечание 1], юридическое закрепление указанного понятия обеспечено нормами международного права и законодательством национального уровня. Сказывается и наследие социалистического прошлого, когда все общественные противоречия общества развитого социализма считалось пережитком монархически-капиталистического прошлого, рассматривалась с позиций бесконфликтности и отсутствия антагонизмов, представлялось принципиально чуждым для государства народной демократии явлением.

Сейчас явление конфликта интересов, его признаки, условия и причины возникновения, формы, базовые компоненты, субъектный состав и предметная область, особенности проявления, природа, динамика, методы и технологии регуляции исследуются и в дальнейшем ждут своего углубленного научного анализа, причем как с точки зрения социально-философского осмысления и юридической интерпретации, так и на уровне индивидуально-психологическом, личностном. С учетом того, что настоящий общественный интерес – это общественное согласие, социальная стабильность, духовность и нравственная культура. Интерес государства – законность, прочность конституционного строя, государственный суверенитет, территориальная целостность, прочный правопорядок, взаимовыгодное международное сотрудничество. Интерес организации – ста-

бильность статуса, экономическая устойчивость, успешная реализация производственных и иных корпоративных целей.

В таком же ключе представляется здоровый личный интерес. Как, по Г. Гегелю, «момент субъективной единичности и главный мотив деятельности человека» [1. С. 288], реальная, гарантированная государством возможность реализации каждым человеком своих естественных и приобретенных прав, гарантированность личной свободы и безопасности, достойное качество жизни. Реализация здоровых (благоразумных) личных интересов способствует духовно-нравственному и статусному росту личности, формирует в обществе конструктивно-критическое отношение к господствующим в данной среде ценностям и установкам. Отсюда важность задачи формирования значимых, социально созидających и морально прочных мотивов поведения, воспитания готовности, способности и умения действовать рационально в законодательно установленных рамках реального, а не бюрократического сочетания интересов.

Конфликтом в любом его содержательном наполнении, любого уровня и формы надо управлять, и это большое искусство. Можно даже сказать, что реагирование на конфликт интересов может квалифицироваться как «вершина управленческого искусства» [9. С. 214]. Возможность конфликта интересов надо предвидеть, просчитывать соответствующие риски, неопределенности и патологии, прогнозировать негативы и адекватно на них реагировать. Учитывая при этом, что конфликты интересов различаются не только по источникам и степени зрелости, но и социальной опасности. Проявляются они тоже по-разному. Это может быть конфликт а) реальный (действительный), б) с определенной степенью вероятности (возможный) и в) создающий видимость антагонизма интересов (кажущийся). Видимость конфликта интересов сохраняется до тех пор, пока недобросовестность, необъективность, пристрастность и личная заинтересованность не доказана в установленном законом порядке.

Признаки конфликта интересов

Конфликт интересов может быть двусторонним, трехсторонним и многосторонним, элитного и среднего и бытового уровней, предполагает как победившую, так и пострадавшую сторону. Предмет – материальная выгода, плата за молчание, создание «благоприятных» условий. Проявляется в

форме реализации конкретных, чаще всего коррупционных договоренностей, мошеннических и бюрократических схем – взяточничество, подкуп (активный и пассивный), подарки, отсутствие реакции на правонарушения с целью повязать круговой порукой и держать конфликтную ситуацию под контролем, покупка благосклонности, плата за риск быть привлеченным к ответственности. Подключаются также инструменты шантажа и угроз.

Нередко в целях более надежной защиты от ответственности выстраиваются вполне легальные и внешне законные конструкции. В условиях конфликта интересов в выигрыше (пусть даже временном и стратегически сомнительном) оказываются «договаривающиеся стороны» – принципал и агент, взяточдатель и взяточполучатель, недобросовестный чиновник и заинтересованный бизнесмен, лоббист и заказчик, контролер-бюрократ и стремящийся уйти от ответственности подконтрольный. Их отношения до поры до времени взаимовыгодны и привлекательны для обеих сторон, хотя и не лишены определенного морального дискомфорта – неправда, несправедливость, мздоимство и лихоимство никогда и никем нормальным явлением не считались. Тем более откровенный обман или мошенничество в отношении «партнера», вымогательство и циничный коммерческий подкуп. А вот пострадавшей стороной конфликта интересов всегда оказывается общество, государство, честные чиновники и добросовестные граждане, отдельные организации и социально ориентированный законопослушный бизнес.

Всем этим определяются основные признаки конфликта интересов:

- приоритет личной заинтересованности (прямой и косвенной, имущественной материально-финансовой и неимущественной – карьерный рост, стремление приукрасить или что-то скрыть, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой, скрыть свою некомпетентность) над общественным интересом. В ситуации конфликта интересов каждый субъект совершает свой выбор, но со стороны инициатора и источника конфликта интереса стратегия личного интереса и личной заинтересованности демонстрирует свой приоритет и свое превосходство;
- необъективное, пристрастное и осознанное ненадлежащее (некачественное и неэффективное) исполнение конкретных должностных полномочий и общих служебных обязанностей как сторонами коррупционной сделки, так и тех, кто не проявляет

должной активности в разрушении условий, порождающих конфликт интересов. В борьбе мотивов в таком случае побеждает не интерес добросовестного, качественного и высокоэффективного служения, а корысть и частный интерес. Причем отсутствие прямого умысла в таком случае не играет существенной роли и не является смягчающим обстоятельством. Именно поэтому государство во имя торжества общественного интереса определяет «круг предписанного поведения», вводит соответствующий перечень ограничений и запретов, в соответствии с которыми каждый занятый в аппарате публичного управления от самого высокого уровня донизу лишаются значительной части своих политических, экономических и гражданских прав и свобод. В том числе возможности заниматься политикой и предпринимательской деятельностью, получать дополнительный доход по акциям и другим ценным бумагам, представлять и защищать интересы третьих лиц в государственных структурах, открывать счета в зарубежных финансовых структурах;

- стремление к незаслуженным благам и преимуществам, с одной стороны, и причинение вреда законным интересам, с другой стороны, т.е. нанесение реального материального и морального вреда обществу, государству, организациям и гражданам. Поэтому никакого компромисса в деле урегулирования конфликта интересов с целью «мирного и обоюдно заинтересованного удовлетворения интересов» не может быть в принципе;

- сложность, многоступенчатость и многогранность - конфликт интересов не есть нечто простое, изолированное, разовое и понятное. Он носит латентный скрытый характер, выступает не как единичный акт злоупотребления правом или статусно-должностными возможностями. Это широкое пространство со множеством различных ситуаций и практик, в которых задействовано великое множество субъектов с разного рода статусами, амбициями и возможностями;

- рентостроительство. Конфликт интересов – это не только устремленность к рентным преимуществам, а прежде всего формирование выгодной и нужной нормативной базы, гибких межличностных связей и каналов доступа к ресурсам, системы прикрытия и защиты, отработка соответствующих алгоритмов распределения и перераспределения корыстных, прежде всего противоправных коррупционно обеспеченных доходов. По-

ведение в условиях конфликта интересов, поэтому всегда аморально и на сущностном уровне противоречит принципам правового государства с его ценностями «законности», «блага», «справедливости» и «служения общей пользе».

Сигналы конфликта интересов многообразны, конкретны и, в принципе, легко узнаваемы. Для занятого в системе публичного управления номенклатура практических признаков склонности к коррупционному конфликту интересов достаточно широкая. Это прием мелких подарков, регулярные ходатайства о приеме на работу знакомых, отдых в дорогих гостиницах, частое приобретение предметов роскоши, увлечение дорогими приемами и презентациями. Для работника частного сектора - отказ от назначения на новую должность, даже с повышением и большей оплатой, организация закупок для нужд компании у знакомого поставщика, закупки по заниженным расценкам, частые списания товаров, оплата закупок наличными средствами. За всем этим всегда скрывается одно: сознательное подчинение общественного интереса интересу частному; скрытность замыслов; двойной стандарт как образ жизни; стремление скрыть (объяснить, обосновать) недостойное поведение тем или иным объективным фактором; стремление застраховать себя от ответственности некой юридической нормой [Примечание 2].

Субъектная составляющая конфликтной ситуации

Целью конфликтно-корыстной ситуации является соответствующая рента - противоправные сборы денежных средств и имущества, безвозмездное противоправное использование услуг имущественного характера в корыстных целях должностными лицами и служащими государственных и муниципальных органов. В совершение корыстных сделок может быть вовлечено одновременно множество субъектов, причем не только из одного, а из нескольких государственных и муниципальных структур, неправительственных организаций, бизнес-сообщества. Коррупционному соблазну может быть подвержен субъект любого уровня и любого правового статуса, особенно тот, кто обладает реальной возможностью решать, разрешать и надзирать, по своему усмотрению распределять, перераспределять, контролировать и перемещать.

В процессе коррупционного взаимодействия складываются благоприятные условия

для формирования различных скрытых систем. В одном случае хозяином коррупционной схемы является чиновник, а остальные - его клиентами, в другом - наоборот - бизнес и частное лицо берут под контроль власть и структуры публичного управления. Частный интерес в этом случае занимает доминирующие позиции. Но чаще всего ведущую роль все-таки играют те, кто обладает властными полномочиями, занят в государственных и муниципальных органах. Бизнесмены в большинстве случаев вынужденно вовлекаются в коррупционные отношения - атмосфера коррупционности чаще всего «осложняет» их жизнь, мешает нормальной предпринимательской деятельности. Чиновник же практически ничем не рискует. Оплачивает коррупцию, в конечном итоге, государство, общество и простые труженики. Прежде всего те, кто производит материальные блага и услуги.

Характеристика конкретных категорий субъектов конфликта интересов представлена в соответствующих нормативно-правовых актах национального законодательства и в документах международно-правового уровня, в том числе в Конвенции ООН против коррупции (ст. 2) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 1). К субъектам конфликта интересов как материальным носителям, источникам и сторонами корыстных отношений можно отнести достаточно широкий круг физических и юридических лиц, неформальных и специально организованных групп.

Ведущей стороной, например, коррупционного конфликта интересов выступают потенциальные и реальные носители коррупционного сознания и коррупционного действия. На другой стороне - противники коррупционного образа жизни. Это государство, государственные структуры, должностные лица, государственные служащие, комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, антикоррупционные комитеты, институты гражданского общества, противодействующие коррупции неправительственные организации. На одной стороне участники коррупционных сделок - получатели незаконных преимуществ, привилегий и выгод, на другой - жертвы противоправных корыстных действий. На стороне первых закон и легитимность, на другой - нарушение закона, произвол и безнравственность.

Конфликт интересов это особая коллизия, каждый субъект которой одновременно выступает в двух конкурирующих между со-

бой ипостасях - должностного лица, реализующего в соответствии с должностным статусом «публичные полномочия» и одновременно (при определенных обстоятельствах) правонарушителя, коррупционера и преступника, злоупотребляющего указанными полномочиями в своих личных корыстных интересах. Имеются в виду коррумпированные лица - политики, парламентарии, министры, судьи, губернаторы и другие, замещающие государственные должности лица; государственные и муниципальные служащие; главы муниципальных образований и депутаты органов местного самоуправления; должностные лица прокурорских, следственных, правоохранительных, налоговых и других органов государственной власти, представители государства в советах директоров государственных предприятий и корпораций. Немалым коррупционно-конфликтным потенциалом обладают должности нотариусов, адвокатов, владельцы, руководители и ответственные работники банковских структур, предприниматели, сотрудники коммерческих и некоммерческих организаций, аудиторы, лица, замещающие должности (назначаемые и выборные) во властно-управленческих структурах иностранных государств. В этом же ряду нередко оказываются родственники, близкие и друзья статусного лица, ставшего источником конфликта интересов.

Источником конфликта интересов нередко является и само государство. Убедительное доказательство справедливости такого утверждения - политика и практика ваучерной приватизации, долларизация экономики, эмиссионная стратегия периода радикальных рыночно-демократических реформ недавнего прошлого в нашей стране. В этом же ряду материальное и политическое стимулирование оппозиции, подкуп СМИ, снисходительно-одобрительное отношение к НКО в статусе зарубежных агентов. Коррупция в такой системе координат непременно превращается в *институционально-системное явление* (со своим механизмом мотивации, своей иерархией взаимодействия и своей системой негласных, но твердых правил), в рамках которой коррупционное поведение из аномалии превращается в норму, становится органически вмонтированным в систему власти. Даже законодательный процесс становится инструментом закрепления позиций институциональной коррупции и лишения граждан реального права на защиту от мошенника и вымогателя.

Если речь идет о транснациональной коррумпции и ее экспорте [Примечание 3], то, как о субъекте конфликта интересов, можно говорить об иностранном государстве (в лице соответствующих правительств, госдепартаментов, специальных служб, финансово-банковских структур, частных компаний), а также о международных организациях (транснациональных корпорациях, фондах, институтах, международных финансовых структурах). В этом случае конфликт интересов носит не внутринациональный, региональный, местный или внутриведомственный, а крупномасштабный международный характер. Цель - оказать нужное экономическое, политическое, а если потребуется, то и военное влияние на руководителей и олигархию «подопечной страны». Обеспокоенность общества растущими масштабами коррупции и дискриминационных по отношению к своей стране решений легко и безнаказанно игнорируется. В случае опасности чиновникам (учитывая сложность правовых, коммерческих и налоговых механизмов, а также масштабы их коррупционных доходов), «не составляет особого труда или откупиться, или запугать тех, кто ставит их поведение под сомнение» [6. С. 254]. Главное обеспечить безопасность своих стратегий, даже несмотря на то, что они провоцируют серьезные конфликты интересов межгосударственного содержания.

Конфликт интересов - явление деструктивное и никакого отношения к ценностям демократии, права и социальной справедливости не имеет. Конфликт интересов порождает не только коррупцию и бюрократические извращения, но и массу других правовых, политических, финансово-экономических и моральных конфликтов. Деформирует государственные институты и обесценивает самые разумные политические начинания, поражает все здоровые силы общественного организма, порождает социально-нравственную неустойчивость, ставит человека в подконтрольно-зависимое положение. Недобросовестного чиновника при этом наделяет реальной возможностью (до поры до времени) бесконтрольно использовать должностные полномочия в собственных интересах, организовывать жизненные процессы по своему усмотрению и на свой корыстный лад. Именно поэтому принципиально важно своевременно выявлять, адекватно оценивать и разрушать условия, потенциально способные породить и реально порождающие конфликт интересов.

Технологии и инструменты выявления и урегулирования конфликта интересов

Процесс выявления, урегулирования, разрешения и ликвидации последствий конфликта интересов - искусство особое, требующее серьезных профессиональных, организационных, волевых и нравственных сил. Особенно в части выявления, оценки и устранения причин и предпосылок корыстных правонарушений, их прогнозирования, предупреждения и своевременного пресечения [8. С. 249-275].

Российское административное законодательство и программные документы развития государственной службы предусматривают меры по созданию многофакторной системы нейтрализации конфликтности и формирования здоровой мотивации качественной служебной деятельности, по ее антикоррупционному очищению и дебиюкратизации. Основные направления: превенция, информационное обеспечение, контроль и соответствующие средства - комплекс соответствующих запретительных, заградительных, организационных и контрольно-надзорных мер. Прежде всего - мер, подтвержденных мировым и нашим отечественным опытом - просвещение, мотивация, профессиональное развитие, повышение правовой и нравственной культуры, обеспечение карьерного продвижения, грамотное освещение антикоррупционных практик в СМИ, карательное воздействие. Много позитивного обеспечивает, по примеру Канады, Сингапура и Хорватии, наличие специальных законов о конфликте интересов, специальных антиконфликтных структур в статусе министерства и специальных государственных должностей уполномоченных по служебной этике и конфликту интересов. В Италии и Испании функционируют, например, комиссии по оценке прозрачности, неподкупности органов власти и надлежащему управлению.

Немаловажную роль играют ведомственные комиссии по соблюдению требований служебной этики и урегулированию конфликта интересов - важнейшего связующего звена между государственными органами, кадровыми службами и соответствующими структурами правоохранительной системы. Прежде всего в части прогнозирования и диагностики конфликтных ситуаций, досудебного служебно-административного расследования обстоятельств возникшего (или возможного) конфликта интересов, участия в урегулировании конфликтной ситуации,

осуществления мер по предупреждению, профилактике и нейтрализации коррупционных практик, включая рассмотрение результатов контроля достоверности декларирования служащими доходов, расходов, имущества и имущественных прав. Главное, чтобы комиссии по своему качественному составу и практическим действиям были адекватны идеалам законности и социальной справедливости, руководствовались принципами презумпции невиновности, беспристрастности, конфиденциальности и коллегиальности.

При этом нельзя не признать, что механизм разрешения конфликта интересов в административном законодательном процессе в нашей стране пока не сформирован, многие его составляющие, особенно касающиеся взаимодействия лиц, отстаивающих интересы бизнеса и государственной власти, носят непрозрачный, а во многом и вовсе кулуарный характер [5. С. 65].

О наличии серьезных резервов совершенствования практики нейтрализации конфликта интересов и активизации антикоррупционной деятельности свидетельствует исследование корреляции причин и условий распространения коррупции, криминологических коррупционных рисков, запланированных антикоррупционных мер и эффективности их реализации учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Объект исследования - законы, стратегии, программы, планы и отчетная документация двадцати федеральных и региональных органов исполнительной власти. Было выявлено 60 причин и условий возникновения и распространения коррупции, намечено и взято под контроль исполнения 97 мер (экономические, социальные, правовые, административно-институциональные, политические, культурно-исторические) базового и вспомогательного характера, направленных на их устранение и минимизацию. В итоге оказалось, что для устранения (минимизации) трети причин не было предусмотрено ни одной действенной антикоррупционной меры, а большинство из намеченных мер противодействия негативам конфликта интересов носит административно-институциональный характер (40,2%). Доля мер образовательного и культурно-просветительского социально-психологического характера не превышает одного процента.

Степень влияния запланированных мероприятий нейтрализующего воздействия на причины (условия) возникновения кон-

фликта интересов, по оценкам исследователей, составляет 44,9%. Не случайно потенциальная результативность деятельности по реализации федерального антикоррупционного законодательства недостаточна и не превышает 45%. Потенциальная действенность экономических мер - 29,2%, правовых - 53,75%, социальных - 48,6%, административно-институциональных - 60,0%, политических - 24,6%, культурно-исторических - 47,2% [5. С. 118-155]. Реальная действенность соответствующая: в 2018 г. зарегистрировано 30 495 преступления коррупционной направленности, каждое девятое-десятое из них - корыстное злоупотребление в крупных и особо крупных размерах. Средняя сумма взятки достигла 609 тыс. рублей. Общая сумма мздоимства только по выявленным делам по ст. 290 УК Российской Федерации составила 1,8 млрд рублей [3] - еще одно свидетельство масштабности коррупционной конфликтности российского правового пространства.

Вывод: конфликт интересов - новелла российского административного права

Многое на направлении предотвращения конфликтов интересов и борьбы с коррупцией предстоит еще сделать, исправить и усовершенствовать. Причем диапазон достаточно широкий - от решения проблемы лоббизма до создания более действенной правовой модели балансирования интересов различных социальных, экономических и политических групп, аппаратных структур и объектов управления, чиновников и государства. Требуют уточнения понятия «личный интерес» (особенно в части нематериальной, нематериальной выгоды), «мнимый конфликт интересов», «коррупционный потенциал доверительного управления». Немало надежд связано также с планами по оптимизации численного состава государственной гражданской службы, дебиюрократизации управления и переходом к электронному межведомственному документообороту, с реализацией «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

Учитывается, конечно, все то полезное, что накоплено мировым опытом. Например, опыт ведения реестров факторов, потенциально способных породить конфликт интересов (Чехия); практика регулирования

служебных отношений с помощью специальных административных регламентов по предотвращению «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций» (Франция, Великобритания); результаты оптимизации расходов на госаппарат и рационализации фонда заработной платы за счет сокращения численности аппарата и введения гибкой поощрительной системы оплаты служебной деятельности (Новая Зеландия, Южная Корея); повышения роли этических кодексов и учреждения специальных административных структур по этике государственной службы, ужесточения дисциплинарных мер, штрафных санкций и уголовных наказаний за коррупционные злоупотребления (Германия, Китай, США). Такие практики, как свидетельствуют полученные результаты, позволяют минимизировать вероятность возникновения конфликта интересов и существенно сузить возможности использования административного ресурса в корыстных целях.

Не менее значим и опыт несколько иного содержания: принятие специальных законов о прозрачности государственных администраций и повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения служебных отношений (Австралия, Ирландия, Испания, Финляндия, Франция); запрет чиновникам коммерческой деятельности, расширение номенклатуры дисциплинарных мер, штрафных санкций и уголовных наказаний вплоть до конфискации имущества (Германия, Норвегия, Таиланд, Швейцария); формирование в обществе атмосферы «абсолютной нетерпимости» к взяточничеству (Дания, Финляндия, Сингапур, Швеция). Вряд ли разумно сбрасывать со счетов также опыт иерархически выстроенной системы комитетов и комиссий партийного (а

также государственно-партийного в определенные годы) контроля в условиях социалистической системы государственного управления, их роли в обеспечении государственной дисциплины, борьбе с бюрократизмом и злоупотреблениями служебным положением (СССР, современный Китай, Куба).

У Российской Федерации свои особенности и проблемы. Не снята с повестки дня задача переналадки механизмов нейтрализации источников, причин, условий и последствий конфликта интересов. Прежде всего в части определения круга лиц, которые обязаны предоставлять информацию о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах, достоверности такой информации и способов ее использования; мониторинга рисков возникновения конфликта интересов; подключения к системе информирования о возможности или наличии конфликта интересов политических партий, профсоюзов, неправительственных некоммерческих организаций, других общественных объединений. Нуждается в уточнении также статус и полномочия комиссий по этике служебного поведения и урегулированию конфликта интересов. Необходимо также вернуться к вопросу способов и завершающих процедур предотвращения и урегулирования конфликта интересов, особенно на уровне лиц, замещающих государственные должности, должности высшего финансово-экономического управления и контрольно-надзорных полномочий. Не случайно в национальных планах противодействия реформированию государственной службы и противодействия коррупции особое внимание обращается на опасность элитной коррупции, на негативы избыточного государственного регулирования экономических отношений, низкий уровень этики ведения бизнеса.

Примечания:

1. Рекомендуем обратить внимание на следующие работы: Ахметов Н.А. Конфликт интересов на государственной службе // *Власть*. 2013. № 12. С. 124-127; Казаченкова О.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе: антикоррупционные аспекты // *Административное и муниципальное право*. 2010. № 2. С. 64-70; Котелевская И.В., Моржакова К.Э. Антикоррупционная политика и деловая среда // *Государственная служба*. 2017. № 3. С. 31-35; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018. – 224 с.; Михайлов В.И. Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 4. С. 14-19; *Нравственное государство как императив государственной эволюции. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва 27 мая 2011 г.)*. М., 2011. – 504 с; Русецкий А.Е. Тухватуллин Т.А. Профилактика коррупционных правонарушений в

- частном секторе как средство минимизации давления на бизнес // Право и экономика. 2019. С. 17-21; Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Трудовое право. 2009. № 4. С. 63-76 и др.
2. Достаточно полный перечень признаков коррупционного поведения и источников конфликта интересов, а также детальный их анализ представлен в монографиях Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. 2-е изд. М., 2010 - 356 с.; Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт. Монография / Под ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО, 2017 - 889 с.; Конфликт интересов на государственной службе в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018 - 224 с.
 3. Транснациональная коррупция связана с лоббированием, подкупом, взяточничеством и санкционным давлением за пределами собственной страны, а также терпимым отношением и даже поощрением коррупционного поведения в развивающихся странах. Особое распространение получила в сфере, так называемого, «мягкого» политического давления, организации оранжевых переворотов, реализации глобальных экономических интересов, особенно в части торговли вооружениями, энергоносителями и передовыми технологиями. Значительная доля ее доходов вместе с финансовыми средствами госдепартаментов, спецслужб и специальных фондов идет на подкуп политиков, должностных лиц и чиновников, лидеров и активистов оппозиции и других публичных лиц, специально созданных НКО. Цель - подрыв авторитета и снижение влияния официальных властей и международных структур управления.

Литература:

1. Гегель Г.В.Ф. Сочинения. В 14-ти томах. Т. 3. Философия духа. М., 1956.
2. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. М., 2011.
3. Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России // Портал Правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации // <http://crimestat.ru>.
4. Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Пред. ред. совета Д.А. Медведев. СПб., 2008.
5. Конфликт интересов на государственной службе в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018.
6. Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Продхана; Пер. с англ. М., 2010.
7. Общественная палата Российской Федерации. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год. М., 2012.
8. Противодействие коррупции / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 2015.
9. Словарь-справочник менеджера / Под ред. М.Г. Лапусты. М., 1996.
10. Wright B. E., Christensen R. K., Isett K. R. Motivated to adapt? The role of Public Service Motivation as employees face organizational change // Public Administration Review. 2013. Vol. 73. No. 5.

THE CONCEPT OF «CONFLICT OF INTEREST» IN THE ADMINISTRATIVE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

Introduction. *The analysis of the nature, conditions and reasons for the occurrence and practice of resolving (preventing and settling) conflict of interest issues is not only an important applied, but also significant research problem. Situations related to conflict of interest issues, both in the public-state and private sectors, have given rise not only to special scientific research, but also to legislative regulation and managerial practice. A number of countries have adopted special laws on conflict of interest policy norms, established office of state commissioner for conflict of interest policy,*

and introduced rules regulating employee conflict of interest policy.

Materials and methods. *The source of the research is regulatory, theoretical, educational, scientific, journalistic works by domestic and foreign authors. The theoretical and methodological basis is the dialectical-materialistic approach to the analysis of the essence of social phenomena, the laws of their development, the features of legal regulation and the controlling effect on them. The research tools are classical: comparative legal analysis, formal logical, concrete historical and system-functional methods.*

The results of the study. The article presents the author's interpretation of the of "conflict of interests" concept. Its essence is a conflict situation between public law obligations and individual's interests, which provokes situations in which the interests of one person lead to potential or real harm to the rights, freedoms and legitimate interests of others persons. Conclusion: the conflict of interests must be managed, which means that it is timely to identify, diagnose, objectively assess possible risks and negative consequences, take adequate organizational and legal measures to resolve the conflict situation. If a public servant does not serve, in accordance with his status and powers, the public and the state, but only cares about his/her own well-being, then such public employees must be dismissed from public office.

Discussion and conclusion. Improving the mechanisms for identifying, qualifying, regulating the suppression and punishment of perpetrators, eliminating the negative consequences of breaching the conflict of interest policy are strategically important and rather difficult tasks that challenge not only the state, the law enforcement system and local authorities, but also business, civil society institutions and every citizen. Its solution requires systematic monitoring, comprehensive analysis, decisive and coordinated actions.

E.V. Okhotsky,
Doctor of Sociology, Full Professor,
Department of Public Administration,
School of Governance and Politics,
(MGIMO-University), MFA of Russia.

Ключевые слова:

государственная служба, власть, законность, конфликт интересов, корысть, коррупция, личный интерес, механизм урегулирования конфликта интересов

Keywords:

civil service, power, legality, conflict of interest, self-interest, corruption, personal interest, conflict of interest settlement mechanism

References:

1. Gegel' G.V.F., 1956. Sochineniya. V 14-ti tomakh. T. 3. Filosofiya dukha [Compositions. In 14 volumes. V. 3. Philosophy of Spirit]. Moscow.
2. Grazhdan V.D., 2011. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba [State Civil Service]. Moscow.
3. Ezhesmyachnyi sbornik o sostoyanii prestupnosti v Rossii. Portal Pravovoi statistiki General'noi Prokuratury Rossiiskoi Federatsii [Monthly report on the crime situation in Russia // Portal of Legal Statistics of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation]. URL: <http://crimestat.ru>.
4. Kommentarii k federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» [Commentary on the Federal Law "On the State Civil Service of the Russian Federation"]. Pred. red. sojeta D.A. Medvedev. Saint Petersburg, 2008.
5. Konflikt interesov na gosudarstvennoi sluzhbe v deyatelnosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie [Conflict of interest in public service: causes, prevention, settlement]. Otv. red. A.F. Nozdrachev. Moscow, 2018.
6. Mnogolikaya korruptsiya. Vyyavlenie uyazvimykh mest na urovne sektorov ekonomiki i gosudarstvennogo upravleniya [Many-sided corruption. Identification of vulnerabilities in economy and public administration]. Pod red. E. Kamposa i S. Prodkhana. Moscow, 2010.
7. Obshchestvennaya palata Rossiiskoi Federatsii. Doklad ob effektivnosti provodimykh v Rossiiskoi Federatsii antikorrupcionnykh meropriyatiy i uchastii institutov grazhdanskogo obshchestva v realizatsii antikorrupcionnoi politiki za 2012 god [Public Chamber of the Russian Federation. Report on the effectiveness of anti-corruption measures carried out in the Russian Federation and the participation of civil society institutions in the implementation of anti-corruption policies for 2012]. Moscow, 2012.
8. Protivodeistvie korruptsii [Anti-corruption]. Pod obshch. red. E.V. Okhotskogo. Moscow, 2015.
9. Slovar'-spravochnik menedzhera [Manager Reference Dictionary]. Pod red. M.G. Lapusty. Moscow, 1996.
10. Wright B.E., Christensen R.K., Isett K.R., 2013. Motivated to adapt? The role of Public Service Motivation as employees face organizational change. *Public Administration Review*. Vol. 73. No. 5.