

УДК 316.628.6

**ОСНОВНЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА
ИНТЕРЕСОВ ПРИ ПРОХОЖДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Петрушко Елена Николаевна

канд. экон. наук

Турьянский Александр Александрович

ассистент

Белгородский государственный национальный исследовательский
университет, Белгород

author@apriori-journal.ru

Аннотация. В статье раскрывается определение понятия «конфликт интересов», приводятся основные причины возникновения конфликта интересов при прохождении государственной службы, а также обосновываются рекомендации, направленные на профилактику и предупреждение возникновения конфликта интересов на государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба; конфликт интересов; служебная проверка; воспитательно-профилактическая работа; антикоррупционные механизмы.

THE MAIN METHODOLOGICAL DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF TECHNOLOGY OF THE RESOLUTION OF CONFLICT OF INTERESTS WHEN PASSING PUBLIC SERVICE IN CUSTOMS AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Petrushko Elena Nikolaevna

candidate of economic sciences

Turyansky Alexander Alexandrovich

assistant

Belgorod state national research university, Belgorod

Abstract. In article definition of the concept «conflict of interests» reveals, the main reasons for emergence of the conflict of interests when passing public service are given, and also the recommendations submitted on prevention and the prevention of emergence of the conflict of interests in public service locate.

Key words: public service; conflict of interests; functional audit check; educational scheduled maintenance; anti-corruption mechanisms.

Одной из злободневных проблем института государственного управления сегодня является проблема коррупции. Данная проблема приобрела огромную актуальность в силу того, что являясь основной негативной характеристикой институтов государственного управления, препятствует эффективному социально-экономическому и общественному развитию страны. Разработка единой политики в сфере противодействия коррупции является приоритетным направлением реформи-

вания системы государственной службы, где важным механизмом является институт преодоления конфликта интересов. На государственной службе формируются механизмы конфликтов интересов, когда у служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей [1].

В таможенных органах Российской Федерации одним из ключевых элементов антикоррупционного механизма, эффективным способом предупреждения проявлений коррупции, а также важнейшим аспектом совершенствования деятельности государственной службы выступает институт конфликта интересов. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного 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 [3-4]. Национальный план противодействия коррупции в качестве главных антикоррупционных мер выделил формирование действенного механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе [2].

Конфликт интересов на государственной службе представляет собой сложную практическую и теоретическую проблему, поскольку его юридическая характеристика неоднозначна, до сих пор не выявлены причины и условия, способствующие его возникновению, отсутствует перечень типовых ситуаций, при которых может возникнуть конфликт интересов, законодательно установленный механизм предотвращения и

урегулирования конфликта интересов определен лишь рамочно, что не позволяет применять его напрямую, отсутствуют критерии оценки эффективности урегулирования конфликта в целях исключения его повторения, не налажена система обучения служащих поведению в условиях конфликта интересов. Конфликт интересов возникает тогда, когда государственный служащий, имея свой личный интерес, достаточный, чтобы повлиять на объективность и беспристрастность выполнения им своих должностных обязанностей, выполняет их, исходя из неправильных оснований, недолжным образом, что, в конечном счете, создает объективные предпосылки для наступления негативных последствий в виде нанесения вреда (ущерба) государству, обществу, юридическим и физическим лицам.

Исходя из вышеизложенного, понятия конфликта интересов следует, что законодатель выявил два основания его возникновения – непосредственное и предполагаемое влияние личной заинтересованности государственного служащего на объективное исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей, при котором возникает противоречие между личной заинтересованностью такого служащего и законными интересами общества и государства. В связи с этим можно выделить собственно конфликт интересов, который требует непосредственного использования конкретных способов и методов его предотвращения, применения механизма его урегулирования, и псевдоконфликт интересов, при котором противоречия как такового не возникает, соответственно, такой мнимый конфликт интересов разрешения не требует. От вида конфликта интересов и будет зависеть дальнейшее применение конкретных форм и способов его предотвращения и урегулирования.

Государственная служба в силу своей специфики обладает высоким конфликтным потенциалом, который, с одной стороны, создается внешней средой, в которой органы государственной власти реализуют свои полномочия, а с другой стороны, внутренней средой, создаваемой сфе-

рой административно-служебных и социально-трудовых отношений. Выявление конфликта интересов может производиться путем анализа сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным служащим, рассмотрения заявлений служащего об обращении в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, уведомлений о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, служебных записок, обращений граждан и организаций, в том числе в электронном виде, публикаций в средствах массовой информации.

Конфликт интересов на государственной службе неизбежен, и полностью устранить его невозможно. В ситуации конфликта интересов возможно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования, для чего в целях снижения отрицательных последствий такого конфликта необходимо научиться обнаруживать причины его возникновения и способствующие этому условия, выявлять динамику его развития, управлять его протеканием и разрешением, снижать уровень конфликтного противостояния. Эффективное урегулирование конфликта интересов обусловлено реализацией конституционных принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, а также принципов гражданской службы, внедрением механизма противодействия коррупции, формированием государственной службы как целостного государственно-правового института, совершенствованием системы политических, социально-экономических, правовых отношений не только на государственном уровне, но и на уровне личных интересов, стремлением к достижению баланса интересов гражданина, общества и государства при решении публичных вопросов.

Для правильного понимания сущности конфликта интересов, в целях верного выбора методов и способов его разрешения необходимо выявить совокупность факторов, обуславливающих и стимулирующих

обострение тех или иных противоречий и перерастание их в конфликт, причины и условия возникновения.

Основными причинами возникновения конфликта интересов являются:

- нарушение основных принципов государственной службы, в т.ч. приоритетности прав и свобод человека и гражданина, равного доступа граждан к гражданской службе и равных условий ее прохождения, стабильности гражданской службы, защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- невыполнение обязанностей гражданского служащего, в т.ч. неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей; нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, требований к служебному поведению гражданского служащего;
- несоблюдение при исполнении должностных (служебных) обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций, действующего законодательства;
- несоблюдение основных прав и гарантий гражданского служащего; различные ценностные установки, разные социальные притязания и предпочтения, невозможность адаптации к специфическим условиям прохождения государственной службы, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных государственных служащих.

В настоящее время законодательно установленных способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе недостаточно. В связи с этим, необходимо безотлагательно принять меры, направленные на выявление причин и условий возникновения конфликта интересов, прогнозирование динамики разви-

тия и последствий такого конфликта, детальную и системную разработку средств, способов и методов предупреждения и разрешения конфликта интересов, осуществление оценки эффективности его урегулирования в целях исключения ситуации, которая может спровоцировать его повторение.

Возникновение конфликта интересов на государственной службе обусловливается не только воздействием комплекса соответствующих причин, но и наличием определенных условий, к которым можно отнести:

- наличие противоречий между нормативными правовыми актами, включение в них положений, способствующих коррупционным проявлениям, создающих необоснованные преференции либо ущемляющих права и законные интересы отдельных групп, юридических и физических лиц;
- наличие пробелов в правовом регулировании;
- чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества;
- вторжение в компетенцию других органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- несоблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов;
- высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий органов государственной власти, их структурных подразделений, государственных служащих;
- неинформирование либо недостаточное информирование о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; отсутствие либо недостаточность реальной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей;
- ненадлежащий контроль на стадии выполнения государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, несоблюдение организационной и служебной дисциплины;

- несовпадение между законодательно установленными принципами, порядком поступления и прохождения государственной службы и реальным осуществлением кадровой, организационной и управленческой политики в органе государственной власти;
- отсутствие или недостаточное использование материальных и моральных ресурсов мотивации государственного служащего;
- дискриминацию и неодинаковое вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций ввиду неэффективности существующей системы оплаты труда;
- отсутствие реальной защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- деформацию, неопределенность и двусмысленность статуса и социальной роли гражданского служащего;
- намеренное или ненамеренное антисоциальное поведение служащего;
- индивидуальную неудовлетворенность социальными условиями вследствие неравного доступа к социальным благам.

Имеющаяся практика позволяет выделить правонарушения коррупционной направленности, связанные с конфликтом интересов на государственной службе: непринятие государственным служащим мер по предотвращению конфликта интересов; неуведомление представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов либо о наличии личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов; владение ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно непринятие мер к их передаче в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации; занятие иной оплачиваемой деятельностью без уведомления работодателя при наличии (возможности) конфликта интересов и др.

Государственный служащий должен принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, а в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме [3-4].

Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Следует отметить, законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько способов урегулирования конфликта интересов на государственной службе: изменение должностного или служебного положения, являющегося стороной конфликта интересов государственного служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей; отказ такого служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; отвод (самоотвод) государственного служащего в установленных законодательством случаях и порядке [3].

Гражданский служащий обязан воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении им своих должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа, где он проходит службу. Нарушение этого требования является правонарушением, влекущее за собой установленную законом ответственность. Гражданский служащий не должен допускать, чтобы перспектива получения другой работы (после завершения государственной службы) способствовала реальному или потенциальному конфликту интересов. В этом случае гражданский служащий обязан: незамедлительно доложить представителю нанимателя о любом конкретном предложении работы после завершения гражданской службы, которое может

привести к конфликту интересов, принять согласованное решение о совместимости предложения гражданской службы; сообщить представителю нанимателя о своем согласии на любое такое предложение и принять меры к недопущению возникновения конфликта интересов [4].

При возникновении конфликта интересов предусматривается образование в государственном органе, в федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Комиссия по урегулированию конфликта интересов образуется на постоянной основе правовыми актами государственных органов. В Белгородской таможне комиссии создана и эффективно функционирует, а ниже приведенные статистические показатели тому подтверждение.

Использование вышеперечисленных мер отнесено к компетенции представителя нанимателя. Поскольку конфликт интересов является категорией оценочной, что означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением сторонами служебного контракта (гражданского служащего, представителя нанимателя), то в этом случае необходим кто-то третий, кто может и имеет право разрешать подобную ситуацию. Поэтому для урегулирования конфликта интересов на гражданской службе предусматривается создание специальных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

С целью обеспечения действенного функционирования механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, определившее задачи, состав и порядок работы. Данный акт призван унифицировать практику

деятельности комиссий, изменить подход к их формированию, обеспечить прозрачность работы и рекомендовать руководителю применить конкретную меру ответственности к государственному служащему, допустившему нарушение [5].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», федеральных законов от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в целях обеспечения соблюдения федеральными государственными служащими таможенными требованиями к служебному поведению и урегулирования конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества или Российской Федерации, в Белгородской таможне издан приказ от 25.12.2012 № 1429 «О комиссии Белгородской таможни по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», которым создана Комиссия, в состав которой вошли: заместитель начальника таможни, курирующий кадровую работу (председатель комиссии), должностные лица отдела инспектирования и профилактики правонарушений, правового отдела, отдела по противодействию коррупции и других структурных подразделений таможни, представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

В работе Комиссии принимают участие независимые эксперты. При формировании состава Комиссии исключена возможность возникнове-

ния конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые решения. Все члены Комиссии обладают равными правами. В отсутствие председателя его обязанности исполняет заместитель. 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 и не принимать участия в рассмотрении вопроса.

Согласно анализу выполнения мероприятий по предупреждению коррупционных проявлений и должностных преступлений, организации и проведения служебных проверок и воспитательно-профилактической работы за 2013 год, в Белгородской таможне планомерно проводится работа по выполнению требований Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

В работе Комиссии в отношении государственных гражданских служащих и аттестационной комиссии в отношении сотрудников, проходящих службу по контракту в таможенных органах Российской Федерации, активизировалась, количество заседаний возросло. Если в 2012 году проведено 17 заседаний Комиссии и 9 заседаний аттестационной комиссии, то в 2013 году – 25 и 12 соответственно.

На заседаниях комиссий рассматриваются вопросы: по соблюдению должностными лицами таможни запретов и ограничений, требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; возникновения возможного конфликта интересов по соблюдению государственных служащими таможни ограничений, связанных с их личной заинтересованностью, когда близкое родство (свойство) между ними может оказывать влияние на объективное исполнение должностных обязанностей; по соблюдению государственными гражданскими служащими

установленных законодательством обязательств по представлению в установленном порядке предусмотренных федеральным законом сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на себя, на своих несовершеннолетних детей и на своих супругов (супруг); о внесении в соответствии с методическими рекомендациями Федеральной таможенной службы (ФТС России) уточнённых сведений о материнском капитале; трудоустройства бывших государственных служащих таможни; реализации права государственных служащих таможни, после предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять научно-исследовательскую и/или преподавательскую деятельность.

В результате осуществления мероприятий, направленных на совершенствование технологии разрешения конфликта интересов на государственной службе, уточнение достоверности сведений, указанных в справках о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в 2013 году в Белгородской таможне проведено 25 проверок сведений в отношении 25 государственных служащих таможни. Кроме того, проблемы конфликта интересов регулярно обсуждаются на оперативных и расширенных совещаниях руководящего состава и собраниях личного состава таможни, региональных таможенных управлениях (ЦТУ) и ФТС России.

В целях поддержания высокого уровня правопорядка и служебной дисциплины, совершенствования мероприятий по разрешению конфликта интересов в таможенных органах Российской Федерации целесообразно основные усилия в первую очередь сосредоточить на: усилении контроля за действиями подчиненных должностных лиц в части касающейся исполнения таможенного законодательства, в т.ч. таможенных процедур, таможенного контроля товаров и транспортных средств, при реализации системы управления рисками, контроле достоверности сведений, заявленных в таможенных декларациях, таможенной стоимости и

классификации товаров; повышение персональной ответственности руководителей всех уровней за состояние правопорядка в подчиненных коллективах; повышение эффективности проведения служебных проверок; неукоснительное исполнение требований нормативно-правовых документов; выявление, определение, анализ и оценка мер по предотвращению конфликта интересов; постоянное наблюдение и совершенствование мер, направленных на урегулирование конфликта интересов.

При этом, рекомендации по совершенствованию мероприятий, направленных на технологию разрешения конфликта интересов на государственной службе в таможенных органах Российской Федерации должны в обязательном порядке включать следующие процедуры: закрепить специальным нормативным актом перечень наиболее типичных ситуаций конфликта интересов при прохождении государственной гражданской службы в Белгородской таможне, включив в них ситуации, связанные с личной заинтересованностью неимущественного (нематериального) характера; завершить работу по созданию административных регламентов выполнения подразделениями и службами Белгородской таможни своих функций, в том числе процедур досудебного обжалования действий должностных лиц таможенных органов; создать систему обучения поведению в ситуациях конфликта интересов государственных гражданских служащих Белгородской таможни; обеспечить доступ физических и юридических лиц к информации о деятельности Белгородской таможни, и расширить обратную связи с получателями государственных услуг; развивать технические средства контроля за деятельностью сотрудников, замещающих должности, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, а также применять технические средства контроля деятельности сотрудников в процессе исполнения служебных функций, связанных с непосредственным контактом с физическими и юридическими лицами.

В настоящее время порядок предотвращения и урегулирования конфликта регламентирован не достаточно четко. С точки зрения взаимодействия теории и практики применения, предлагаемые способы и методы не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной службе, его эффективному урегулированию. Законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько способов предотвращения или урегулирования конфликта интересов на государственной службе: изменение должностного (служебного) положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей; отказ государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; отвод (самоотвод) государственного служащего в установленных действующим законодательством случаях и порядке.

На наш взгляд, к комплексной системе разрешения конфликта интересов следует отнести: обучение государственных гражданских служащих поведению при конфликте интересов; полный и подробный порядок раскрытия (декларирования) сведений о потенциальных и реальных конфликтах интересов в письменной форме; процесс формирования перечня должностей, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, а также примерного перечня коррупционных действий и проявлений в деятельности государственных гражданских служащих таможенных органов; обеспечение доступа физических и юридических лиц к информации о деятельности таможенных органов; социально-психологическое формирование благоприятного профессионального климата в Белгородской таможне.

В целях совершенствования организационного обеспечения механизма урегулирования конфликта интересов, предлагается осуществлять предупреждение конфликта интересов на основе проведения следующих мероприятий: обязательное раскрытие сведений о реальном или потенциальном конфликте (или его потенциальной возможности);

индивидуальное рассмотрение каждого конфликта; соблюдение баланса интересов таможенного органа и должностного лица при урегулировании конфликта интересов; защита должностного лица от преследования в связи с конфликтом интересов; использовать при разрешении конфликта интересов (потенциального или реального) различные варианты и формы его урегулирования; делегирование полномочий; отказ от личных интересов; отказ от подарков и иных выгод; повышение прозрачности и тщательный анализ принимаемых решений; создать систему обучения поведению в ситуациях конфликта интересов государственных служащих таможенных органов; сформировать перечень должностей в системе таможенных органов, в наибольшей степени подверженных риску возникновения конфликта интересов; доступа физических и юридических лиц к информации о деятельности таможенных органов; расширить обратную связь с получателями государственных услуг; внедрить современные информационно-коммуникационные технологии, обеспечивающие максимальную автоматизацию административно-управленческих процессов; развивать технические средства контроля за деятельностью должностных лиц, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, применять технические средства контроля деятельности должностных лиц в процессе исполнения служебных функций, связанных с непосредственным контактом с физическими и юридическими лицами.

Список использованных источников

1. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 267 (ред. от 10.08.2012) // Российская газета. 2009. 12 марта.
2. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы: Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 (ред. от 14.04.2014) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1729.
3. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 31.
5. Ст. 3215.
6. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов: Указ Президента Российской Федерации от 01 июля 2010 г. № 821 (ред. от 14.04.2014) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3446.