Литература

1. Шамхалов М.А. Системные характеристики местного самоуправления // Власть. 2012. № 11. С. 76.
2. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении // Власть. 2010. № 8. С. 68.
3. Шуба К.Д. Самоуправление: теоретические основы и реальная практика // Власть. 2012. № 8. С. 66.
4. Горшков М.К. Российское общество как оно есть: опыт социологической диагностики. М.: Новый хронограф, 2011. С. 254-255.
5. См.: Горшков М.К. Социальные неравенства как вызов современной России // Вестник Института социологии. 2010. № 1. С. 38; Чупина А.А. Оценка вовлеченности общества в принятие политических решений (по материалам социологических исследований) // Власть. 2011. № 9. С. 87.
6. Долгов В.М., Долгова Г.Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8. С. 55.
7. Бойков И. Гражданское общество в России: от реальности к социальной утопии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lentacom.ru/analytics/526.html
8. См., например: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Морозова Е.Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000.

УДК 35.08:331.1

Иванова Л.Л.

Конфликт интересов на государственной гражданской службе и особенности его урегулирования

В статье раскрываются теоретические аспекты понятия «конфликт интересов», его сущность, приводится ряд вероятных ситуаций возникновения личной заинтересованности, которая в свою очередь может привести к конфликту интересов. Особое внимание уделено комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов: их составу, требованиям к независимым экспертам, порядку работы и существующим трудностям в осуществлении своих функций.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная служба; конфликт интересов; антикоррупционный механизм, комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

Коррупцию в Российском государстве смело можно назвать «хроническим заболеванием». Проблему более актуальную, более злободневную сегодня отыскать сложно. В обществе сложилось устойчивое мнение о том, что коррупции в большей степени подвержен государственный аппарат.

Коррупционные проявления в системе государственного управления имеют многовековую историю. В свое время французский писатель, правовед и философ Ш. Монтескье заметил: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела» [1]. Процесс демократизации современного западного общества отчасти смягчил злоупотребления властными полномочиями. Модернизация же российской общественно-политической системы на фоне экономического реформиро-

вания привела к разрастанию коррупции и проникновению ее во все сферы жизни, особенно во властные структуры. Обладание дискреционной властью может повлечь действия коррупционного характера, поскольку главным стимулом коррупции является возможность получения экономической прибыли (так называемой «должностной ренты»).

Большинство исследователей склонны считать, что тенденция роста коррупционных проявлений во властно-управленческой сфере детерминирована пробелами в законодательстве, регулирующем вопросы урегулирования конфликта интересов. Правовое закрепление института разрешения конфликта интересов на гражданской службе не только способствовало возникновению условий для эффективного исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей, но также позволило исключению возможных злоупотреблений на службе, и повышению доверия к государственным институтам со стороны общества.

Еще на рубеже XIX – XX веков крупный административный деятель, ученый и писатель К.А. Скальковский отмечал: «…никакое государство обойтись не может, и каждое государство для обеспечения законности и направления к общему благу правительственной деятельности должно заботиться о правильной постановке государственной службы. От того … каково их (чиновников) материальное положение, каковы их иерархические отношения между собою и отношения к публике, какова их ответственность, – от всего этого в значительной мере зависит спокойствие и благосостояние как отдельных лиц, так и всего государства» [2]. Скальковский считал, что государственная власть должна не только заботиться о должностных лицах, но и предъявлять к ним повышенные требования, «чтобы они служили достойными ее представителями, чтобы своими знаниями, бескорыстием и благоразумною твердостью они все больше и больше увеличивали уважение к ней общества» [2].

Бесспорно, что разработка единой политики в сфере противодействия коррупции, как одно из направлений преобразования системы госслужбы России, обусловлена ростом коррупционных правонарушений. Так, согласно данным исследования «Барометр мировой коррупции», ежегодно проводимого всемирной неправительственной международной организацией Transparency International, в 2010 году 6 из 10 опрошенных по миру отметили, что коррупция продолжает расти. В России, несмотря на принятие в декабре 2008 года федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», большинство опрошенных отмечали не только высокий уровень коррупционности, но и заметный рост коррупции с период с 2007 по 2010 гг. [3]. При этом, оценивая рейтинги стран с наибольшим и наименьшим индексом восприятия коррупции можно увидеть положительную динамику, по продвижению России вверх по списку. Так в рейтинге коррупции за 2010 год Россия занимала 154-е место, в 2011 году – 143 место, а по данным за 2012 год – 133 место из 176 стран.

Исходя из анализа ситуации, связанной с различными проявлениями коррупции в Российской Федерации, а также на основании общей оценки эффективности существующей системы мер по противодействию коррупции Указом Президента РФ в апреле 2010 года была принята Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы (в 2012 году Указом Президента Российской Федерации утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы), где в качестве одной из приоритетных задач указано принятие и соблюдение мер по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и *урегулированию конфликта интересов.*

Изначально понятие «конфликт интересов» было закреплено в российском законодательстве, регулирующем предпринимательскую деятельность, а в отношении к государственной службе понятие «конфликта интересов» изначально было закреплено в Концепции реформирования системы государственной службы[4]. В настоящее время определение данного понятия, а также порядок его предотвращения и урегулирования содержится в федеральном законодательстве[5]. В самом общем смысле конфликт интересов в деятельности государственного или муниципального служащего представляет собой возникновение ситуаций, когда происходит столкновение личной заинтересованности и объективного исполнения должностных обязанностей служащим, что может привести к ущемлению законных интересов граждан, организаций, общества.

Д.И. Дедов при исследовании понятия «конфликт интересов» связывает его возникновение с отсутствием у человека свободы выбора. Большинство из нас при дилемме «личная заинтересованность – публичные интересы» скорее всего, остановят свой выбор отнюдь не на второй позиции. Этот феномен с точки зрения Дедова легко объясняется определенностью человеческого бытия: «нарушая публичные интересы, человек совершает нецивилизованные поступки, отдаляясь от духовного и приближаясь к физическому, животному состоянию» [6].

Федеральным законом «О противодействии коррупции», было дано уточняющее понятие конфликта интересов на государственной службе. Так, статья 10 определяет конфликт интересов на государственной службе как ситуацию, 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. Под личной заинтересованностью гражданского служащего подразумевается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или иных лиц, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Личная заинтересованность чиновника детерминирует возникновение противоречий с интересами государственной или муниципальной службы, что приводит к коррупциогенности такой ситуации.

При этом необходимо понимать разницу между понятиями «конфликт интересов» и «коррупция». Конфликт интересов может существовать в отсутствие коррупции и наоборот. Например, государственный служащий, занятый в процессе принятия решения, в котором у него есть личная заинтересованность, может действовать справедливо и в рамках закона, и соответственно никакой коррупции нет. Другой государственный служащий мог взять взятку (коррупция) за принятие решения, которое он и так бы принял в любом случае без какого-либо конфликта интересов, связанного с его действиями. Однако в большинстве случаев коррупция возникает, когда существующий личный интерес оказывает влияние на результат работы государственного служащего. Это причина, по которой следует рассмотреть вопрос о предупреждении конфликтов интересов в качестве составляющей более широкой политики по предупреждению и борьбе с коррупцией.

Под указанные выше толкования конфликта интересов попадает значительное число ситуаций, которые возможны при исполнении государственным служащим своих должностных обязанностей. Имея в виду многообразие личных интересов государственных служащих, сформировать полный перечень таких ситуаций представляется весьма затруднительным, однако специалистами Минтруда России выделены некоторые ключевые «области регулирования», где с большой долей вероятности возможно возникновение конфликта интересов:

– осуществление некоторых управленческих функций в отношении родственников или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;

– выполнение иной оплачиваемой работы;

– владение ценными бумагами, банковскими вкладами;

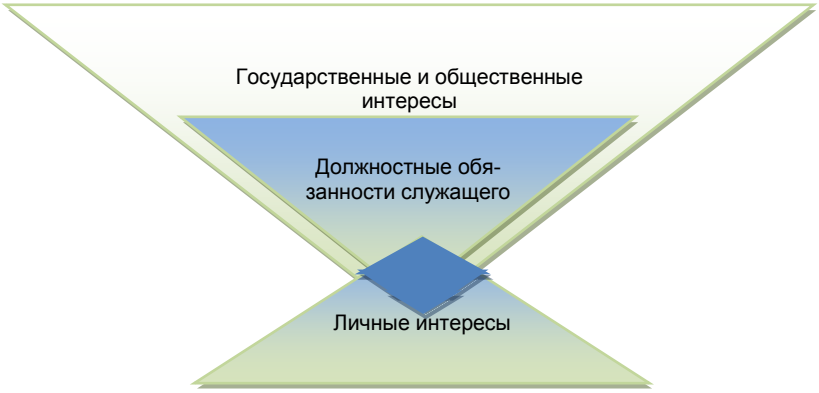
– получение подарков и услуг;

– имущественные обязательства и судебные разбирательства;

– взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;

– очевидное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.) [7].

Схематически конфликт интересов можно представить следующим образом:



Согласимся с Милушевой Т.В. в том, что конфликт интересов в системе государственной гражданской службы по своей природе и содержанию представляет собой в большей степени моральную коллизию государственных интересов и личных интересов лица, замещающего соответствующую должность. На практике очень часто возникает весьма соблазнительная для государственного служащего ситуация, в которой его личные и публичные интересы пересекаются. Более того, реализация публичного интереса «в свою пользу», по своему усмотрению вырисовывает для чиновника немалую материальную, политическую или иную выгоду [8].

Указанные ситуации имеют определенное воздействие на изменение личных качеств государственных служащих. Гипертрофированное чувство вкуса к власти у чиновника, наделенного значительными полномочиями, способствует трансформации государственной воли в личную заинтересованность, присвоение государственной власти и использования ее в корыстных интересах. Итог – служение чиновников обществу замещено прислуживанием общества чиновникам. Снижение роли закона,

низкая правовая грамотность населения вызывает безнаказанность и массовость подобных коррупционных проявлений (на всех уровнях и этажах власти).

Стоит обратить внимание на то, что конфликт интересов нельзя рассматривать в качестве служебного спора, в связи с тем, что он не связан с условиями труда. Осью данного конфликта является личная заинтересованность гражданского служащего.

Конфликт интересов возможен в силу особенностей государственного и муниципального управления и детерминирован, в первую очередь, ненадлежащим осуществлением принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в конституции государства; отступлением от основных принципов гражданской и муниципальной службы; девиантными действиями государственных и муниципальных служащих, результатом которых является субъективное исполнение ими должностных обязанностей; расхождением между личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, государства.

Законодательство РФ предусматривает порядок урегулирования конфликта интересов, который представляет собой определенные процедуры, упреждающие коррупционные проявления на государственной и муниципальной службе. Так, статья 11 Федерального закона № 273 ФЗ «О противодействии коррупции» к способам разрешения конфликта интересов относит следующие:

– обязанность государственных и муниципальных служащих принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в том числе письменно уведомлять непосредственное руководство возникновении или о возможности возникновения подобной ситуации.

– обязанность представителя нанимателя принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов с момента, когда ему стало об этом известно.

– возможность изменения должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей;

– отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

– отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего от обязанностей, если их исполнение связано с личной заинтересованностью;

– передача принадлежащих государственному или муниципальному служащему ценных бумаг, акций, долей участия, паем в уставных капиталах организаций в доверительное управление.

Обеспечение соблюдения государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов является основной задачей комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Роль комиссий как антикоррупционного ресурса достаточно высока что подтверждается принятием ряда мер по обеспечению их действенного функционирования в современных политико-правовых документах (например, в Национальном плане противодействия коррупции).

Как представляется, выполнение задач, стоящих перед комиссиями по обеспечению соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов изначально направлено на недопущение

возникновения условий и заблаговременного устранения причин, способствующих коррупционному поведению госслужащих.

В силу этого составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов должны быть сформированы таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Помимо представителя нанимателя, представителя соответствующего органа по управлению государственной службой, в состав комиссии также входят «независимые эксперты» (представители научных и образовательных учреждений, других организаций), численность которых должна быть не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Так, по мнению Кабанова П.А., работа в комиссиях независимых экспертов позволяет обеспечить реализацию принципа вовлечения институтов гражданского общества в деятельность органов публичной власти по противодействию коррупции. С другой стороны, предъявляя повышенные требования к уровню профессиональной подготовки независимых экспертов (представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного образования) возможно повысить эффективность деятельности названных комиссий. В качестве дополнительных требований к независимым экспертам Кабанов П.А. предлагает следующее:

– во-первых, это занятие должности профессорско-преподавательского состава по основному месту работы в образовательном учреждении высшего и дополнительного профессионального образования, либо должности научного сотрудника научно-исследовательской организации, либо должности преподавателя в учреждении среднего профессионального образования;

– во-вторых, наличие у членов комиссии высшего профессионального образования (повышенные требования к независимым экспертам могут предполагать и наличие ученой степени);

– в-третьих, не менее чем трехлетний опыт прохождения государственной и/или муниципальной службы (при этом причиной увольнения с государственной или муниципальной службы не может быть увольнение в связи с утратой доверия);

– в-четвертых, одним из ключевых требований к независимым экспертам должно являться знание ими действующего законодательства, регламентирующего порядок прохождения государственной или муниципальной службы, что подтверждается аудиторной работой (чтение лекций, проведение семинаров) по подготовке студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление»;

– в-пятых, непременным условием должно быть отсутствие у независимого эксперта судимости за совершение преступлений (в т.ч. погашенной), что свидетельствует о его нравственных личных качествах и профессиональной репутации;

– в-шестых, наличие гражданства Российской Федерации и отсутствие иностранного[9].

Очевидность антикоррупционного потенциала рассматриваемого института неоспорима. Работа комиссий по урегулированию конфликта интересов является профилактической, ввиду открытости решений о причислении конкретно рассмотренных случаев к ситуациям конфликта интересов, что играет значимую роль в формировании антикоррупционного мышления и поведения в пределах государственного органа. В то же время, своевременная элиминация обстоятельств личной заинтересованности чиновников, влекущей за собой конфликт интересов, позволяет избежать собственно самого конфликта.

Однако создание подобных комиссий не является залогом их успешной деятельности. По мнению большинства специалистов, эти комиссии фактически недееспособны. По мнению Н.Н. Шуваловой к причинам неэффективности комиссий относятся [10].

– вспомогательный характер поставленных перед ними задач;

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

– спорадическая форма работы комиссий, зависящая от поступления информации о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, следствием которой может явиться конфликт интересов, либо информации об отступлении от требований к служебному поведению. В отсутствии этой информации заседания комиссии не проводятся;

– рекомендательный характер принимаемых комиссиями решений, что обусловливает их вспомогательную роль, в связи с чем существенно ограничивает один из возможных активных инструментов противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы;

– изолированность деятельности комиссий, созданных в государственных органах, вследствие отсутствия организационной структуры, которая бы обеспечивала координацию и контроль их деятельности.

Кроме того, фактором малой эффективности таких комиссий является сочетание в одной комиссии двух направлений деятельности – соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирование конфликта интересов, хотя и коррелирующих друг с другом, но отличающихся и по содержанию, и по способам решения задач, подразумевающих неодинаковые подходы. Поскольку существующий статус комиссий не даёт ясного представления о единых механизмах, обеспечивающих эффективность их деятельности; о контрольных критериях оценки их работы, а также о координирующем их работу органе, то с самого начала работа комиссий обречена на низкую эффективность.

Приведем ответы некоторых экспертов на вопрос о проблемах и трудностях в работе комиссий [11]. По мнению О. Митрошенкова, в своей работе комиссии могут столкнуться, во-первых, с неистребимым формализмом, полной иллюзией деятельности; во-вторых, с защитой ведомственных интересов, стремлением «не раздувать из мухи слона», противодействием выходу информации за пределы ведомства. Кроме того, есть опасность «доведения» до членов комиссии «мнения» некоего вышестоящего руководителя о предпочтительном решении комиссии, которое будет «покорно проштамповано». С таким утверждением согласна и Н. Баскова, которая считает, что даже наличие в комиссии представителей научных и образовательных учреждений не решает вопроса, так как будут приглашаться в комиссию «свои» эксперты. А. Ефимов приводит в качестве примера иностранный опыт, где при приеме на работу по контракту, вместо трудовой книжки и заключения трудового договора, работнику предлагают подписать Соглашение об отсутствии конфликтов, которое является основой регулирования этических и деловых отношений между работником и работодателем. Данное соглашение содержит все основания возникновения конфликтных ситуаций. Нарушение соглашения является основой без комиссионной процедуры расторгнуть контракт.

Весомым шагом по совершенствованию механизмов ответственности государственных и муниципальных служащих стало принятие Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [12], которым введено новое основание увольнения с государственной и муниципальной службы – «в связи с утратой доверия». Так, увольнению по данному основанию подлежат государственные и муниципальные служащие в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого они являются.

Исследователи проблем проявления коррупции на государственной службе считают необходимым и дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства с целью устранения правовых пробелов. В частности, помимо представления декларации о доходах предлагается ввести специальную декларацию о конфликте интересов, с указанием в ней всех объектов, где у чиновника, членов его семьи, друзей может быть интерес. По словам В.Южакова (директор департамента административной реформы Центра стратегических разработок) в Швейцарии подобные декларации даже предоставляются партнерам по переговорам. Например, если в декларации указано, что жена чиновника – член правления компании N, в таком случае ни он, ни его подчиненные не могут принимать решение по этим компаниям [13].

Итак, конфликт интересов на государственной службе как объективная реальность современных общественных отношений представляет собой сложную задачу. Низкая степень результативности механизма упреждения и разрешения конфликта интересов обусловлена, на наш взгляд, следующими нерешенными проблемами:

– недостаток четких представлений о причинах и условиях, способствующих возникновению конфликта интересов;

– дефицит обобщенной практики разрешения «типовых ситуаций»;

– рамочное представление механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов

– отсутствие критериев оценки эффективности урегулирования конфликта в целях исключения его повторения,

– пробелы в системе обучения служащих, в частности, неразработанность обучающих материалов по поведению в условиях конфликта интересов.

Помимо указанных проблем, крайне важно сбалансировать базовые ценности, в ряду которых равенство всех граждан перед законом, открытость власти, возрождение духовных ценностей, формирование системы гражданского контроля.

Литература

1.Монтескье Ш. Избр. соч. М., 1955. С. 289.

2. Скальковский К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. В 2-х т. СПб.: Тип. А.С.Суворина, 1900. С. 140.

3. Коррупцию измерили барометром // Московский комсомолец. 2010. 10 дек. № 25521.

4. Концепция реформирования системы государственной службы. Утв. Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.

5. Сущность конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, его определение, признаки приведены в ст. 19 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»; ст. 14.1 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ», ст. 10 ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

6. Дедов Д.И. Юридический метод: Научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008.
7. Письмо Минтруда РФ от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе РФ и порядке их урегулирования» / Консультант Плюс.
8. Милушева Т.В. Конфликт интересов как фактор ограничения публичной власти: теоретико-правовой аспект // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 1. С. 7.
9. Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4.
10. Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. 2009. № 2. С. 34–37.
11. Опрос экспертов «Конфликт интересов. Коррупция» // Архидока.ру. Независимое экспертное сообщество. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://arhidoka.ru/10-08-19-0
12. СЗ РФ. 2011.№ 48. Ст. 6730.
13.Граник И. Для борьбы с коррупцией доходов чиновников мало. Законодательство нуждается в дополнениях // Коммерсантъ. 14 апр. 2009. № 66 (4121).

УДК 331.1

Токарева О.В.

Теории политической коммуникации и постмодернизма в изучении имиджа российских женщин-парламентариев

Статья посвящена двум теоретико-методологическим основаниям в изучении имиджа российских женщин-парламентариев: теории политической коммуникации и теории постмодернизма. По мнению автора, названые теории являются ключевыми в базе методологических подходов в исследованиях, посвященных проблеме формирования политических имиджей женщин-парламентариев медиасредствами.

Ключевые слова: имидж, женщины-парламентарии, политические коммуникации, постмодернизм, информационные технологии.

Дискуссии о женском лице в политике уже давно являются предметом научных поисков в политической науке. В отечественной политической имиджелогии закрепилось представление о том, что женщина, как политик представляет сложное задание для имиджмейкера. В современном российском обществе, испытывающем процесс трансформации в PR-деятельности связанной с формированием политических имиджей женщин-парламентариев, учет гендерных особенностей становится весьма актуальной проблемой. Мы полагаем, что решение этой проблемы можно отыскать, обратившись к *теории политической коммуникации* и *теории постмодернизма.*

Формирование имиджа в современной политической сфере невозможно себе представить без массовых коммуникаций и развитых информационных технологий, которые являются обязательным условием в канализации имиджформирующей информации о том или ином политике. Современные исследования этого процесса