

1. Конфликт интересов в системе государственной и муниципальной службы

Проблема конфликта интересов в системе государственной и муниципальной службы Российской Федерации сегодня достаточно актуальна. Это обусловлено целым рядом причин, среди которых можно выделить необходимость дальнейшего институционального развития органов государственной власти и местного самоуправления, закрепления принципов гражданского служения государству и обществу, формирования нравственных основ служебного поведения государственных и муниципальных служащих, этических норм исполнения должностных обязанностей и др.

Гражданин, поступающий на государственную или муниципальную службу, в первую очередь определяет свое личное отношение к необходимости служения государству и обществу, добросовестному исполнению своего служебного долга (другими словами, возлагаемых на государственного или муниципального служащего служебных обязанностей). В данном случае

личный интерес государственных и муниципальных служащих должен быть осознанно подчинен интересам государства, делегированным на уровень конкретной должности.

Государственные и муниципальные служащие по роду своей деятельности, профессиональному положению в системе государственных и муниципальных властных отношений и своей принадлежности к социально-субъектной среде гражданского общества занимают особое место среди разнообразных носителей личных интересов. Прежде всего, объектом их интересов выступает должность, которая, с одной стороны, дает возможности проявления личностных и профессиональных качеств человека,

приобретения общественного положения, социального статуса, а с другой - накладывает на него определенные обязанности и ответственность.

Следует учитывать, что должности государственной и муниципальной службы являются объектом интереса не только самих служащих, но и государства, которое делегирует в пределы должностной компетенции часть своих управленческих функций, и общества, которое испытывает потребность в эффективном регулировании различного рода социальных взаимодействий и отношений во всех сферах жизнедеятельности, и отдельных граждан, их групп, ассоциаций и т.п., интересы и потребности которых разнообразны и носят частный характер и по отношению к обществу, и по отношению к государству.

Таким образом, каждая должность государственной или муниципальной службы формирует вокруг себя такие основные субъекты интересов, как:

* государство в лице его институтов, органов власти и управления различных уровней, отдельных уполномоченных организаций и т.д.;

интерес государства проявляется в обеспечении эффективного исполнения государственных и муниципальных функций по всем направлениям государственного и муниципального управления;

* общество в лице различных институтов гражданского общества, взаимодействующих с институтами государства, в первую очередь с государственной и муниципальной службами как институтами государства, находящимся в непосредственном взаимодействии с общественными институтами и отдельными гражданами;

интерес общества проявляется в непротиворечии государственного и муниципального управления, деятельности государственных и муниципальных служащих общественным целям и потребностям;

* граждане, в том числе объединенные совместными экономическими, политическими, социальными и другими интересами в заинтересованные группы;

Интерес граждан – это уровень частных интересов, которые могут как совпадать с общественными и государственными интересами, так и идти с ними вразрез, создавая условия конфликтов, социальных угроз, нарушения законодательных и моральных норм;

* государственные и муниципальные служащие;

интересы государственных и муниципальных служащих состоят в том, что государственные и муниципальные должности находятся в структуре личностных интересов государственных и муниципальных служащих, в основе их социальных мотиваций, поступков, несмотря на то, что по своему должностному положению обязаны соблюдать государственные, муниципальные и общественные интересы, и любое отклонение от этой нормы может расцениваться как должностной проступок или преступление.

Личностная мотивация, как известно, определяет тот вид профессиональной деятельности, которую выбирает для себя каждый человек. **Деятельность в сфере государственного и муниципального управления, как объект профессиональной мотивации, имеет особенные отличия, так как кроме материальных и социально-статусных стимулов содержит еще и общегражданский компонент. Поэтому гражданские качества, включая их морально-этические составляющие, гражданственность, осознанность человеком ценностей общественного блага и прогресса, должны быть одними из главных при поступлении чиновника на государственную или муниципальную службу.**

Что такое конфликт интересов?

Конфликт интересов возникает тогда, когда публичные должностные лица принимают решения, руководствуясь, прежде всего, своими личными интересами в ущерб государственным.

В этих случаях они используют свое служебное положение для извлечения личной выгоды, принимая решения, не всегда отвечающие общим интересам тех, кого они представляют. При том, что термин «конфликт интересов» имеет четкое определение в нормативных документах: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", ст.19, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02 марта 2007 года №25-ФЗ, ст. 14_1, Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", ст. 10,11. (см. приложение 1, 2, 3).

25 декабря 2008 года в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» (Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" Опубликовано 30 декабря 2008 г), который вступил в силу с 10 января 2009 года. Данный федеральный закон устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В ст. 10 настоящего Закона дано определение «конфликта интересов на государственной и муниципальной службе» (см. прил. 3). Но, несмотря на это, на практике его чрезвычайно трудно охарактеризовать, поскольку границы между государственными и личными интересами не всегда четко определены. Более того, отслеживание этих границ - трудная и дорогостоящая задача.

В борьбе с любыми правонарушениями важны не только неотвратимость наказания, но и их предотвращение, в том числе профилактика. Это, безусловно, относится и к коррупционным правонарушениям. Если вести речь о государственных и муниципальных служащих, то профилактика может состоять, прежде всего, в формировании в государственных и муниципальных органах, на государственной и муниципальной службе обстановки нетерпимости к коррупции. Более того, в повседневных служебных отношениях чиновников должны осуждаться любые действия, которые могут создать условия для возникновения коррупции или вести к ней. Такие, несомненно опасные, вредные действия должны быть обозначены, названы, должны быть, образно говоря, обнесены «красными флажками». Они должны осуждаться самими чиновниками в их служебных отношениях. Они должны осуждаться не только в устной форме, но и фиксированными нормами служебных отношений. Опасные, ведущие к коррупции действия должны предупреждаться возможностью административного наказания за их совершение.

В реальных служебных отношениях о подобной профилактике коррупционных правонарушений пока можно только мечтать. Подобные коррупционно опасные действия в настоящее время не осуждаются в повседневной практике, нет четкой позиции неприятия этих действий в общественном мнении чиновничества, нет сложившихся традиций именно такого отношения к фактам коррупции. Нет и каких-либо писанных норм служебного поведения в этих вопросах.

Чиновники в России в массовом порядке используют свое служебное положение для незаконного улучшения своего благосостояния. Причем чаще всего в неявной форме, в «серых» схемах, когда дружественной фирме при рассмотрении ее вопросов в государственных органах или органах МСУ создаются благоприятные условия. Причем, если нарушения в явной форме

могут осуждаться, то серые схемы незаконного протекционизма и коррупции даже не осуждаются, а порой и оправдываются.

А подарки высокопоставленному чиновнику, например, ко дню рождения! Когда публично, чуть ли не под прицелом телекамер, выстраивается очередь для вручения подарков — от ручки с золотым пером, усыпанной бриллиантами, до коллекционной сабли в алмазах... Где здесь искренняя дружба или любовь к имениннику, а где плохо прикрытая вполне материальная признательность за услуги?

И дело не в самих фактах, а в том, что ни в нормах служебных взаимоотношений, ни даже в общественном мнении все это особенно и не осуждается. Таких форм коррупционно опасного поведения немало. Не допустить его — это и есть реальная профилактика коррупции.

Конфликт интересов в системе государственной и муниципальной службы по своей природе и содержанию представляет собой столкновение государственных интересов в пределах компетенции должности государственной или муниципальной службы и личных интересов лица, замещающего эту должность.

Таким образом, конфликт интересов в системе государственной или муниципальной службы можно отнести по своей сути к внутриличностному конфликту.

2. Понятие внутриличностного конфликта.

Внутриличностный конфликт - один из самых сложных психологических конфликтов, который разыгрывается во внутреннем мире человека.

Внутриличностный конфликт – это конфликт внутри психического мира личности, представляющий собой столкновение противоположно направленных мотивов (потребностей, интересов, ценностей, целей, идеалов).

Внутриличностному конфликту присущи некоторые особенности, которые важно учитывать при его выявлении. Такими особенностями являются:

- **Необычность с точки зрения структуры конфликта.** Здесь нет субъектов конфликтного взаимодействия в лице отдельных личностей или групп людей.
- **Специфичность форм протекания и проявления.** Такой конфликт протекает в форме тяжелых переживаний. Он сопровождается специфическими состояниями: страхом, депрессией, стрессом. Часто внутриличностный конфликт выливается в невроз.
- **Латентность.** Внутриличностный конфликт не всегда легко обнаружить. Часто человек и сам не осознает, что он находится в состоянии конфликта. Более того, он может скрывать свое состояние конфликта под эйфорическим настроением или за активной деятельностью.

Психологи утверждают, что внутриличностный конфликт как бы подталкивает личность к конфликтному поведению, т.е. она становится причиной многих межличностных и иных конфликтов (внешняя конфликтность). Это обусловлено тем, что присущие лицам с внутриличностным конфликтом состояние высокой психической напряженности приводит к психическому истощению, неадекватному

реагированию и оценкам, что негативно сказывается на отношениях и взаимодействии.

В психологии конфликтов весьма популярными являются работы Курта Левина, описавшего различные виды внутриличностных конфликтов. Он предложил следующую классификацию внутриличностных конфликтов:

1. Эквивалентный (типа «приближение – приближение») внутриличностный конфликт. Он возникает тогда, когда личности обязательно приходится выбирать между двумя в равной степени привлекательными объектами и других вариантов нет, при этом выбор одного из них может принести ущерб другому. Классической иллюстрацией такого типа конфликта считается случай Буриданова осла, в конце концов, умершего голода, потому что он так и не смог выбрать между двумя равными по величине охапкам сена. Эта ситуация, когда «хочется и того и другого», может, однако приобретать достаточно драматический характер, если речь идет о выборе между чем-то или кем-то в равной степени необходимым и дорогим для человека. Такой конфликт возникает также в случае, когда необходимо одновременно совершать два важных дела, требующих разнонаправленной активности. В этом случае происходит своеобразное «раздвоение», которое имеет психотравмирующее свойство.

2. Амбивалентный (типа «приближение – удаление») внутриличностный конфликт. В этом случае один и тот же объект или цель одновременно является для личности привлекательными и непривлекательными, имеет «и плюсы и минусы», как говорят в быденной речи. Например, характерная для нашей страны, долго длящаяся ситуация – интересная, но малооплачиваемая работа. И наоборот (правда, в этом случае трудно привести наглядные и убедительные примеры). Разновидностью такого конфликта является «приближение – избегание», когда желаемый результат не одобряется группой или обществом. Весьма распространенный и, к сожалению, трудноразрешимый конфликт.

3. **Витальный** (типа «удаление – удаление») внутриличностный конфликт. Он возникает, когда личность вынуждена выбирать из двух непривлекательных объектов один или преследовать одну из нескольких непривлекательных целей. Иными словами, когда обстоятельства заставляют выбирать «из двух зол – одно» и это выбор затруднен равной степенью мотива избегания. В современной России такие ситуации намеренно создавались во многих избирательных кампаниях.

Перечисленные конфликты не исчерпывают всего многообразия внутриличностных конфликтов, но среди них немало таких, которые, что называется, «хорошо вписываются» в данную типологию. Это, прежде всего, касается и конфликта интересов на государственной службе.

Для разрешения внутриличностных конфликтов ВАЖНО:

- 1. Установить факт такого конфликта;**
- 2. Определить тип конфликта и его причину;**
- 3. Применить соответствующий способ разрешения.**

3. Способы разрешения внутриличностных конфликтов.

Классификация внутриличностных конфликтов по К. Левину.

| Тип конфликта | Причина | Модель разрешения |
|---|--|--------------------------|
| Эквивалентный («приближение-приближение») | Выбор двух или более в равной степени привлекательных и взаимоисключающих объектов | Компромисс |
| Амбивалентный («приближение – удаление») | Выбор объекта, в котором одновременно присутствует привлекательная и непривлекательная стороны | Примирение |
| Витальный («удаление – удаление») | Выбор между двумя в равной мере непривлекательными объектами | Компромисс |

Ниже в таблицах приведены формы проявления внутренних конфликтов, которые призваны помочь их обнаружить у себя или других людей и способы их разрешения.

Формы проявления внутренних конфликтов.

| Форма проявления | Симптомы |
|-------------------------|---|
| Неврастения | Невыносимость к сильным раздражителям; подавленное настроение, снижение работоспособности; плохой сон; головные боли. |
| Эйфория | Показное веселье; выражение радости неадекватно ситуации; «смех сквозь слезы». |
| Регрессия | Обращение к примитивным формам поведения; уход от ответственности. |
| Проекция | Приписывание негативных качеств другому; критика других, часто необоснованная. |
| Номадизм | Частое изменение места жительства, места работы, семейного положения. |
| Рационализм | Самооправдание своих поступков, действий. |

Способы разрешения внутриличностных конфликтов.

| Способ разрешения | Содержание действий. |
|--------------------------|--|
| Компромисс | Сделать выбор в пользу какого-то варианта и приступить к его реализации. |
| Уход | Уход от решения проблемы |
| Переориентация | Изменение притязаний в отношении объекта, вызвавшего внутреннюю проблему |
| Сублимация | Перевод психической энергии в другие сферы деятельности – занятие творчеством, спортом, музыкой и т.п. |
| Идеализация | Предавание мечтаниям, фантазиям, уход от действительности |
| Вытеснение | Подавление чувств, устремлений, желаний |
| Коррекция | Изменение Я-концепции в направлении достижения адекватного представления о себе. |

Как регулируется конфликт интересов в рамках нормативных актов?

Основные задачи нормативных актов, регулирующих конфликт интересов, заключаются в следующем:

- 1) дать конкретное определение понятия «конфликта интересов»;

- 2) дать конкретное определение понятия «личных интересов» публичных должностных лиц;
- 3) создать механизмы представления информации о таких личных интересах;
- 4) разработать четкие принципы заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в интересах государства, и определить механизмы, исключающие личные интересы из процесса принятия решений;
- 5) определить процедуры и санкции, применяемые на последующих этапах в процессе рассмотрения обвинений, касающихся конфликта интересов;
- б) создать орган контроля за исполнением законодательства.

Технически, конфликт интересов можно регулировать самыми разными способами. Порядок регулирования конфликта интересов может быть прописан в отдельных кодексах поведения, специальных законах, посвященных проблеме конфликта интересов, или в существующем своде законов о государственной и муниципальной службе: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", ст.19, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02 марта 2007 года №25-ФЗ, ст. 14_1, Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", ст. 10,11. (см. приложение №1,2,3).

В заключении хочется отметить, что конфликт интереса в системе государственной и муниципальной службы - это сложное социальное явление, в основе которого находятся множество различных факторов объективного и субъективного свойства, определенных условий исполнения

государственными и муниципальными служащими должностных обязанностей, институциональных погрешностей в организации системы государственной и муниципальной службы и др. Только запретительными и рекомендательными мерами исключить появление конфликтов интересов в системе государственной и муниципальной службы невозможно. Необходимо, прежде всего, обратить внимание на формирование адекватной государственным и общественным интересам внутренней и внешней среды государственной и муниципальной службы, профессиональной личности государственного и муниципального служащего, в основе мотиваций должностного поведения которой будут находиться принципы служения российскому государству и обществу, соблюдение законности и уважение гражданских прав и свобод личности.