

Научная статья

УДК 340;340/5 342/5; DOI: 10.61260/2074-1626-2025-2-58-64

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ВОЗНИКОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПОНЯТИЙ «ЛЧНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ» И «КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ» В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

✉ Штыров Виктор Антонович,

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Москва, Россия

✉ tigp@igps.ru

Аннотация. Рассматриваются исторические аспекты возникновения и развития понятий личной заинтересованности и конфликта интересов в системе государственного управления Российской Федерации.

Рассмотрены конституционные и нормативно-правовые нормы государственного управления как механизма, реализующего общественные интересы, а также возможные ситуации, где возникновение личной заинтересованности угрожает объективности решений и требует внедрения эффективных механизмов регулирования для поддержания прозрачности и доверия общества к власти.

Особое внимание уделяется правоприменительным трудностям, связанным с неопределенностью категорий нематериальных выгод, круга значимых лиц, а также со сложностями в выявлении потенциального конфликта интересов.

Предлагаются пути решения данных проблем через разработку четких критерииев для классификации нематериальных выгод, уточнение круга лиц, чьи интересы могут быть значимыми, и введение моделей ситуаций, способных предотвратить конфликты интересов, что способствует повышению прозрачности и объективности в правоприминительной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, личная заинтересованность, конфликт интересов, государственная служба, коррупция, коррупционные риски, выгоду

Благодарности: автор выражает благодарность профессору кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России доктору юридических наук, доценту, заслуженному юристу Российской Федерации В.А. Винокурову за осуществление научного руководства при подготовке настоящей работы.

Для цитирования: Штыров В.А. Историко-правовое исследование возникновения и развития понятий «личная заинтересованность» и «конфликт интересов» в сфере государственного управления // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2025. № 2 (67). С. 58–64. DOI: 10.61260/2074-1626-2025-2-58-64.

Scientific article

HISTORICAL AND LEGAL RESEARCH OF THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE CONCEPTS OF «PERSONAL INTEREST» AND «CONFLICT OF INTERESTS» IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

✉ Shtyrov Viktor A.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia

✉ tigp@igps.ru

Abstract. This article deals with the historical aspects of the emergence and development of the concepts of personal interest and conflict of interest in the system of public administration of the Russian Federation.

The article considers constitutional and legal norms of public administration as a mechanism that realises public interests, as well as possible situations where the emergence of personal interest threatens the objectivity of decisions and requires the introduction of effective regulatory mechanisms to maintain transparency and public trust in government.

Particular attention is paid to law enforcement difficulties associated with the uncertainty of categories of intangible benefits, the circle of significant persons, as well as difficulties in identifying potential conflicts of interest.

The article suggests ways to solve these problems through the development of clear criteria for the classification of intangible benefits, clarification of the circle of persons whose interests may be significant, and the introduction of models of situations that can prevent conflicts of interest, which contributes to increased transparency and objectivity in law enforcement activities.

Keywords: public administration, personal interest, conflict of interest, public service, corruption, corruption risks, benefit

Acknowledgments: the author expresses gratitude to professor of the department of theory and history of state and law of the Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, V.A. Vinokurov for providing scientific guidance in the preparation of this work.

For citation: Shtyrov V.A. Historical and legal research of the emergence and development of the concepts of «personal interest» and «conflict of interests» in the field of public administration // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2025. № 2 (67). P. 58–64. DOI: 10.61260/2074-1626-2025-2-58-64.

Конституция Российской Федерации¹ определяет правовые основы государственного управления, закрепляя на государственном уровне такие ключевые принципы, как законность, народовластие и равенство всех перед законом.

Так, в соответствии с частью 2 и частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 19 Основного Закона государства определяет равенство всех перед законом и судом, что исключает любые возможности для привилегий и какой бы то ни было дискриминации, а часть 1 статьи 45 устанавливает обязанность государства защищать права и свободы граждан. Данные принципы и нормы ориентированы на построение эффективного, справедливого и прозрачного государственного управления.

Для развития конституционных норм принят ряд федеральных законов, а именно: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»², Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³, Федеральный закон «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴. Опираясь на требования федеральных законов, отдельные вопросы деятельности органов государственной власти по осуществлению ими государственного управления урегулированы подзаконными нормативными правовыми актами, изданными Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Необходимость законодательного упорядочения подобных проблем возникла задолго до возникновения и развития специально выделенного антикоррупционного законодательства.

В XVIII в. до нашей эры в древнем Вавилоне в условиях централизованного государства судьи занимали ключевые должности, использование полномочий которых в собственных интересах служило личному обогащению за счет интересов граждан. В целях недопущения столкновения личной выгоды и государственных интересов царь Хаммурапи

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для удобства восприятия текста настоящей статьи Конституция Российской Федерации далее также именуется как Основной Закон государства, Основной Закон страны

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089

включил в свой свод законов (Кодекс Хаммурапи) меры против злоупотребления судьями своими полномочиями в целях личной выгоды⁵. Статья 5 данного Кодекса гласила, что если судья вынес заведомо ложное решение, то он должен быть наказан и лишен права занимать свою должность.

В Древнем Риме, чтобы управлять большой территорией, разрослась система магистратов и прокураторов. Однако назначенные правители часто использовали своё положение для личной выгоды и собственного обогащения, собирая налоги с завышенными процентами и назначая родственников на высокопоставленные должности. В результате появились законы, которые регулировали деятельность магистратов и прокураторов, ограничивая их личные интересы. Так, в 59 г. до н. э. Гаем Юлием Цезарем был принят закон, получивший название «Lex Julia de Pecuniis Repetundis» (Юлианский закон о коррупции)⁶, предусматривающий запрет для всех судей, губернаторов, а также членов их семей брать деньги или получать иную выгоду.

Одним из примеров проявления конфликта между собственными и государственными интересами является правление в Англии Иоанна Безземельного (1199–1216 гг.). В связи с тем, что Иоанн вводил чрезмерные налоги и конфисковывал имущество у высших слоев населения в целях финансирования неудачных военных кампаний во Франции и для личного обогащения, в 1215 г. бароны заставили его подписать Великую хартию вольностей (Магна Карта), которая ограничила власть короля и защитила права знати⁷. В положения данного документа входили позиции о том, что король больше не может вводить налоги без согласия совета баронов, гарантировалась защита от незаконного ареста и конфискации имущества, а также закреплялось верховенство закона.

В XVIII в. в период правления Петра I в России многие чиновники использовали свои должностные полномочия в личных интересах, они занимались торговлей, заключали выгодные контракты, за счет государственных ресурсов. В целях борьбы с названным злоупотреблением полномочиями Петр I в 1721 г. утвердил Регламент Главного магистрата, который являлся основным документом по порядку городского управления и включал в себя запрет на сделки с государственным имуществом для чиновников [1]. Также в 1722 г. Петр I для того, чтобы «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах неправосудия, взяточничества и беззакония» рядом своих указов учредил Прокуратуру для осуществления надзора за деятельностью государственных служащих [2].

В Соединённых Штатах Америки первые нормы в законодательстве, предотвращающие конфликт интересов, были закреплены в Законе о гражданской службе 1883 г. (Pendleton Act)⁸. Данный закон позволил серьезно рационализировать государственную службу и создать постоянный бюрократический аппарат, установив по отношению к карьерным чиновникам применение следующих принципов:

- 1) замещение должностей на основе беспристрастных конкурсных экзаменов, позволяющих объективно оценивать степень пригодности претендентов на государственные должности;
- 2) запрет на принуждение чиновников к какой-либо политической деятельности, включая уплату ими денежных средств на политические цели;
- 3) невозможность их увольнения по политическим мотивам [3].

Еще одним знаковым шагом, направленным на повышение прозрачности и укрепления доверия граждан в Северной Америке, после Уотергейтского скандала, выявившего серьёзные проблемы с коррупцией и злоупотреблением власти, стало принятие

⁵ Законы Хаммурапи. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Code_of_Hammurabi (дата обращения: 17.11.2024)

⁶ Lex Julia de repetundis. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Lex_Julia_de_repetundis (дата обращения: 17.11.2024)

⁷ Великая хартия вольностей. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta (дата обращения: 17.11.2024)

⁸ Pendleton Civil Service Reform Act. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton_Civil_Service_Reform_Act (дата обращения: 17.11.2024)

в 1978 г. закона «Об этике в Правительстве» (Ethics in Government Act)⁹, а также издание Президентом США приказа от 17 октября 1990 г. № 12731 «О принципах этического поведения для должностных лиц и служащих Правительства» (Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees)¹⁰. Данные принципы в числе прочего определяют, что должностные лица не должны:

- преследовать финансовые интересы, входящие в противоречие с исполняемыми служебными обязанностями;
- использовать конфиденциальную служебную информацию в интересах кого-либо;
- принимать любые подарки или деньги, кроме как в порядке, установленном в федеральном агентстве;
- совершать какие-либо действия, не связанные с исполнением своих обязанностей;
- использовать служебные помещения для личных целей;
- оказывать предпочтение частной организации или частному лицу;
- заниматься любой оплачиваемой деятельностью вне своих обязанностей, кроме как в установленном порядке;
- укрывать факты мошенничества, растрат, злоупотреблений и коррупции от соответствующих органов, правомочных реагировать на подобные факты;
- нарушать законодательство США, предоставляющее равные возможности для всех американцев вне зависимости от расы, цвета кожи, половой принадлежности, национального происхождения, возраста, физического или умственного состояния [4].

В настоящее время в соответствии со статьей 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (октябрь 2003 г.) каждое государство-участник должно стремиться в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять системы, способствующие прозрачности и предупреждающие возникновение коллизии интересов [5]. Поэтому для недопущения возникновения личной заинтересованности при осуществлении государственными служащими своих полномочий в международно-правовых документах и во внутреннем законодательстве различных стран этому вопросу уделяется серьезное внимание. В соответствии с Руководством для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государствам-участникам предлагается в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства стремиться устанавливать меры и системы, создающие определенные обязательства для публичных должностных лиц, при которых коллизии интересов и восприятие их общественностью не будут подрывать веру в добросовестность и честность государственных служащих и других официальных лиц¹¹.

Однако, на взгляд автора, сама по себе личная заинтересованность не является нарушением в связи с тем, что ее можно рассматривать и как двигатель любой деятельности, и даже как стимул жизни и существования человека вообще [6]. Однако когда личная заинтересованность влияет на принятие решений, направленных на достижение собственной выгоды, то есть в ущерб общему делу, возникает конфликт интересов.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции нет чёткого определения конфликта интересов. Однако в некоторых статьях вышеуказанного международного документа есть положения, которые дают ориентир для государств

⁹ Ethics in Government Act. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Ethics_in_Government_Act (дата обращения: 17.11.2024)

¹⁰ Principles Of Ethical Conduct For Government Officers And Employees. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12731-principles-ethical-conduct-for-government-officers-and-employees> (дата обращения: 17.11.2024)

¹¹ Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Нью-Йорк, 2008. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf (дата обращения: 04.11.2024)

на принятие мер по предупреждению и разрешению коллизии (конфликта) интересов соответственно на государственной службе и в частном секторе. Например, каждое государство – участник указанной Конвенции должно стремиться «в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц», причем такие системы в числе прочего должны основываться «на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности» (статья 7).

В Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (декабрь 1997 г.) определение конфликта интересов также отсутствует [7]. Данной теме посвящено специальное руководство, в котором под конфликтом интересов понимается конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, когда его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного) способны неправомерно повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций¹².

В Российской Федерации впервые понятийный аппарат конфликта интересов был сформулирован в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая была утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. [8]. В соответствии с ней под конфликтом интересов понималась ситуация, когда личная заинтересованность государственного служащего в достижении определенной цели влияет или может повлиять на объективное и беспрепятственное рассмотрение вопросов при исполнении им служебных обязанностей.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под конфликтом интересов первоначально понималась «ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества или государства» (статья 19)¹³. Аналогичное понятие конфликта интересов в отношении муниципальных служащих позже было закреплено в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» (статья 14¹)¹⁴.

Одним из важных этапов развития понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в законодательстве Российской Федерации является принятие в декабре 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции»¹⁵. С вступлением в силу данного Федерального закона впервые на уровне Российской Федерации было закреплено понятие личной заинтересованности, которое является основой конфликта интересов, а также по-новому сформулировано, что должно пониматься под конфликтом интересов. Теперь конфликт интересов – это «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)» (статья 10).

¹² Руководство по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. ОЭСР, 2003. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/> OECD-LEGAL-0316 (дата обращения: 04.11.2024)

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228

Следует заметить, что данные нормы не только заложили основы этических и моральных аспектов для государственных служащих, сфокусированных на обеспечении прозрачности принятия ими управленческих решений и снижении коррупционных рисков, но и юридически были закреплены в федеральных законах, регулирующих вопросы государственной гражданской и муниципальной службы¹⁶.

История возникновения понятия «конфликт интересов» свидетельствует о его сложной эволюции от неформального морально-этического принципа до юридически закрепленного в законодательстве правила, регулирующего соответствующие общественные отношения. Однако, по мнению автора, до настоящего времени остаются нерешенными некоторые вопросы регулирования отдельных аспектов, связанных с конфликтом интересов. Так, при принятии важных решений должностное лицо может получить и нематериальные выгоды, касающиеся, например, нужных знакомств, полезных связей или карьерных преференций (в том числе, по принципу известного советского фильма «Ты – мне, я – тебе»¹⁷). Кроме того, проводимые в ручном режиме проверки большого объема информации о возможных конфликтах интересов провоцируют у проверяющих, ограниченных сроками, формальный подход, в результате чего эффективность контроля весьма низка. Следует также заметить, что часто информация о наличии конфликта интересов становится известна благодаря сообщениям третьих лиц, которые никак не защищены, в первую очередь, от тех, кто допускал данный конфликт, но, несмотря на проверки и разбирательства, сохранил свой административный пост, а значит, и меры воздействия на третьих лиц, которые будут продиктованы местью.

С учетом проанализированного исторического опыта и норм действующего законодательства, направленного на предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе, предлагается установить для личного декларирования только тот перечень сведений, который не может быть получен проверяющим от организаций (банков, органов, осуществляющих регистрацию собственности). Для подобного решения требуется:

- а) предусмотреть обязанность лица, оформляющего декларацию (в сокращенном виде), предоставить проверяющим право на получение необходимой информации, касающейся данного лица и его родственников, из всех государственных структур;
- б) руководителю государственного органа, государственной организации при назначении проверок определять лицо, имеющее право запрашивать во всех государственных структурах требующуюся информацию;
- в) позволить лицу, сообщающему о ситуации, подпадающей под конфликт интересов, при возможной угрозе доводить эту информацию анонимно или через закрытые каналы.

Предлагаемые решения, на взгляд автора, позволят эффективнее применять меры к тем, кто не соблюдает законодательство о противодействии коррупции.

Список источников

1. Реформа Петра I: сб. документов / сост. В.И. Лебедев. М., 1937. 379 с.
2. Козлов И.К. История создания и развития прокуратуры // Вестник науки. 2018. № 2 (2). С. 108–110.
3. Лугвин С.Б. Процессы трансформации американской государственной службы на ранних этапах ее развития // Научные ведомости БелГУ. Сер.: История. Политология. Экономика. Информатика. 2014. № 8 (179). Вып. 30. С. 181–188.
4. Филиппов В.В. Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США // Криминологический журнал байкальского государственного университета экономики и права. 2010. № 3. С. 50–60.

¹⁶ Ст.ст. 8, 9 Федерального закона «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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5639

¹⁷ Советская кинокомедия «Ты – мне, я – тебе», 1976 г. (режиссер А.И. Серый, в главной роли – Л.В. Куравлёв). URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Ты_—_мне,_я_—_тебе (дата обращения: 02.02.2025).

5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 окт. 2003 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 04.11.2024).

6. Винокуров В.А. Личная заинтересованность в российском праве: проблемы осмыслиения // Общество: политика, экономика, право. 2024. № 7. С. 114–119.

7. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, изданная в Париже в 1977 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902343859> (дата обращения: 04.11.2024).

8. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом Рос. Федерации 15 авг. 2001 г.). URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=60120> (дата обращения: 04.11.2024).

References

1. Reforma Petra I: sb. dokumentov / sost. V.I. Lebedev. M., 1937. 379 s.
2. Kozlov I.K. Iстория создания и развития прокуратуры // Vestnik nauki. 2018. № 2 (2). S. 108–110.
3. Lugvin S.B. Processy transformacii amerikanskoy gosudarstvennoj sluzhby na rannih etapah ee razvitiya // Nauchnye vedomosti BelGU. Ser.: Iстория. Politologiya. Ekonomika. Informatika. 2014. № 8 (179). Vyp. 30. S. 181–188.
4. Filippov V.V. Pravovoe regulirovanie konflikta interesov v sisteme gosudarstvennoj sluzhby SSHA // Kriminologicheskij zhurnal bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. 2010. № 3. S. 50–60.
5. Konvenciya Organizacii Ob"edinennyh Nacij protiv korrupcii (prinyata rezolyuciyej 58/4 General'noj Assamblei OON ot 31 okt. 2003 g.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (data obrashcheniya: 04.11.2024).
6. Vinokurov V.A. Lichnaya zainteresovannost' v rossijskom prave: problemy osmysleniya // Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo. 2024. № 7. S. 114–119.
7. Konvenciya Organizacii ekonomiceskogo sotrudnichestva i razvitiya po bor'be s podkupom inostrannyh dolzhnostnyh lic pri osushchestvlenii mezhdunarodnyh kommercheskih sdelok, izdannaya v Parizhe v 1977 g. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902343859> (data obrashcheniya: 04.11.2024).
8. Koncepciya reformirovaniya sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (utv. Prezidentom Ros. Federacii 15 avg. 2001 g.). URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=60120> (data obrashcheniya: 04.11.2024).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 10.02.2025

Принята к публикации: 04.03.2025

The information about article:

Article was received by the editorial office: 10.02.2025

Accepted for publication: 04.03.2025

Информация об авторах:

Штыров Виктор Антонович, старший инспектор – начальник группы инспекции по личному составу административно-правового центра Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: tigp@igps.ru

Information about the authors:

Shtyrov Viktor A., senior inspector – head of the personnel inspection group of the administrative and legal center of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), e-mail: tigp@igps.ru