

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ КАК ОБЪЕКТ АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

© 2012 г. Сергей Николаевич Братановский¹, Михаил Фридрихович Зеленов²

Краткая аннотация: в научной публикации анализируются правовые аспекты, связанные с конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе, предлагается авторское исследование проблематики в сфере антикоррупционного контроля. На основе анализа современного законодательства и правоприменительной практики с учетом мнений ведущих исследователей предлагаются изменения в нормативных актах.

Annotation: in the scientific publication the legal aspects connected with the conflict of interests on the state and municipal service are analyzed, author's research of a problematics in sphere of anticorruption control is offered. On the basis of the analysis of the modern legislation and lawuse experts taking into account opinions of leading researchers are offered changes in statutory acts.

Ключевые слова: государственная и муниципальная служба, конфликт интересов, коррупция, ограничения и запреты, служебная дисциплина, близкие родственники, контроль и надзор.

Key words: the state and municipal service, the conflict of interests, corruption, restrictions and interdictions, office discipline, near relations, control and supervision.

Среди мер противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе особое место занимает механизм урегулирования так называемого конфликта интересов.

Слово “конфликт” (от лат. *conflictus* – столкновение) в русском языке стало употребляться сравнительно недавно, в XIX в. С.И. Ожегов данному термину дает следующее толкование: столкновение, серьезное разногласие, спор³. В основе любого конфликта лежит ситуация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому-либо поводу, либо противоположные цели или средства их достижения в данных обстоятельствах, либо несовпадение интересов, желаний, влечений оппонентов и т.п.⁴

По мнению М. Дойча, конфликт возникает всегда, когда происходит столкновение действий двух и более социальных единиц⁵. Э. Гидденс под

конфликтом понимает “реальную борьбу между действующими людьми или группами независимо от того, каковы истоки этой борьбы, ее способы и средства, мобилизуемые каждой из сторон”⁶. С точки зрения О.Я. Баева, конфликт – “форма проявления и разрешения межличностных и внутриличностных диалектических противоречий”⁷.

Понятие “конфликт интересов” в российском законодательстве появилось впервые применительно к законодательству о предпринимательской деятельности⁸. Так, данный термин используется, в частности, в Федеральных законах “О рынке ценных бумаг” от 22 апреля 1996 г. (ст. 3), “Об инвестиционных фондах” от 29 ноября 2001 г. (ст. 44), “Об ипотечных ценных бумагах” от 11 ноября 2003 г. (ст. 43), “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г. (ст. 38), “О негосударственных пенсионных фондах” от 7 мая 1998 г. (ст. 36.24), “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации” от 24 июля 2002 г. (ст. 35). Причем, если в некоторых из этих документов понятие “конфликт

¹ Профессор кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, доктор юридических наук (E-mail: bratfoot@mail.ru).

² Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Академического международного института (г. Москва), кандидат юридических наук (E-mail: 7263113@rambler.ru).

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 293.

⁴ См.: Социальная психология. Словарь / Под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь. В 6-ти т. / Ред.-сост. Л.А. Карпенко; под общ. ред. А.В. Петровского. М., 2006. С. 144.

⁵ См.: Deutsch M. The resolution of conflict. New Haven. L., 1973. P. 1.

⁶ Giddens A. The constitution of society. Cambridge, 1989. P. 198.

⁷ Баев О.Я. Конфликтные ситуации на предварительном следствии: основы предупреждения и разрешения. Воронеж, 1984. С. 12.

⁸ См.: Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 28.

интересов” присутствует, но не разъясняется, то в других дается его определение. В целом для конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности характерно наличие (или возможность наличия) трех объективных компонентов: противоречие интересов, крупный убыток или неправомерное деяние (его сокрытие) и причинная связь между ними⁹.

Термин “конфликт интересов” в контексте деятельности государственных и муниципальных служащих применяется в основном в связи с вопросами коррупционного поведения. Распространение данного института на сферу публичного управления вызвано необходимостью предотвращения влияния на публичного служащего каких-либо частных интересов, могущих повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей.

В Конвенции ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) декларируется, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8).

Применительно к Российской Федерации Н.В. Новоселова указывает, что «впервые нормативное определение понятия “конфликт интересов” в законодательстве о государственной службе как ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, появилось в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 “Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих”. Данное положение носило скорее декларативный характер, поскольку его значение было нивелировано формулировкой ст. 11 Федерального закона от 31 июля 1995 г. “Об основах государственной службы Российской Федерации”, запрещающей государственному служащему заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности»¹⁰. Это утвер-

ждение является не совсем верным, так как конфликт интересов не обязательно связан с работой государственного служащего в какой-либо частной организации по совместительству. Такая ситуация является частным случаем конфликта интересов. Фактически же он может возникать и в других ситуациях, например в случае поручения государственному служащему осуществления контрольных или юрисдикционных полномочий в отношении организации, в которой работает его близкий родственник; приобретения служащим ценных бумаг подконтрольных организаций и т.п. Как справедливо отмечают А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов, “в самом общем плане под конфликтом интересов в деятельности государственного или муниципального служащего понимаются ситуации, в которых личный финансовый или иной интерес служащего или зависимость его от других граждан или организаций могут мешать или мешают должным образом исполнять должностные обязанности”¹¹. Поэтому и в период действия Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” существовала объективная необходимость предотвращения и урегулирования конфликта интересов, которая, однако, не была подкреплена никакими действенными механизмами.

Такие механизмы появились с принятием Федеральных законов “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.¹² и “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г.¹³ и были подвергнуты определенной ревизии после принятия Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.¹⁴

Во-первых, теперь конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (т.е. по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей. При этом следует отметить, что Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголов-

⁹ См.: *Фирсов А.* Нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // *Бухгалтерия и банки.* 2006. № 12.

¹⁰ *Новоселова Н.В.* Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // *Административное право и процесс.* 2010. № 6. С. 38.

¹¹ *Кудашкин А.В., Козлов Т.Л.* Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // *Российская юстиция.* 2010. № 10. С. 45.

¹² См.: *Собрание законодательства РФ.* 2004. № 31. Ст. 3215.

¹³ См.: *Собрание законодательства РФ.* 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁴ См.: *Собрание законодательства РФ.* 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

ной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.¹⁵ служебные обязанности, установленные ст. 18 и 20 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих;

во-вторых, новый Закон подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Достаточно сложно сказать, что при этом понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью. Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным или муниципальным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения. Однако в любом случае понятия “личная заинтересованность” и “конфликт интересов” остаются, к сожалению, оценочной категорией¹⁶.

Помимо вышеуказанного новеллой Закона является распространение института урегулирования конфликта интересов на все виды государственной службы, в том числе правоохранительную и военную.

Изменениям также подверглось и понятие личной заинтересованности. Во-первых, в определении данной новеллы законодатель исключил указание на неосновательное обогащение;

во-вторых, вместо общего указания на натуральную форму непосредственного получения доходов и доходов в виде материальной выгоды законодатель конкретизировал, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав;

в-третьих, законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения (как это было сделано в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе).

В связи с указанными изменениями нельзя не отметить, что понятие личной заинтересованности в российском законодательстве оказалось

значительно суженным по сравнению с используемым в международно-правовых актах (например, ч. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.). Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) также устанавливает, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных и финансовых выгод для своих семей (ст. 4).

Полагаем, следовало бы присоединиться к мнению тех исследователей, которые считают, что личная заинтересованность в контексте предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе должна охватывать не только материальный аспект, но и интерес государственного служащего в приобретении нематериального блага (нелегитимное получение награды, продвижение по службе в связи с родственными и иными “особыми” отношениями с лицами, к полномочиям которых относится принятие соответствующих решений)¹⁷.

Общественная опасность, коррупциогенность ситуации конфликта интересов состоит в том, что личная заинтересованность государственного или муниципального служащего может повлиять на объективное исполнение им должностных (служебных) обязанностей, привести к возникновению противоречия с интересами государственной или муниципальной службы, например при выполнении иной оплачиваемой работы, если государственный служащий реализует функции государственного органа в части организации и проведения конкурсов на закупку материально-технических средств и одновременно преподает на платных курсах подготовки специалистов коммерческих организаций, обеспечивающих участие их организаций в конкурсах на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд. В этом случае имеет место потенциальный конфликт интересов, для предупреждения которого государственный служащий обязан проинформировать о своей личной заинтересованности представителя нанимателя в письменной форме¹⁸.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6235.

¹⁶ См.: Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 29.

¹⁷ См. об этом: Павелкин А.В. Проблемы выявления (распознавания) коррупционных проявлений в воинских учреждениях // Право в Вооруженных Силах (Военно-правовое обозрение). 2009. № 11. С. 7–14; Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” (Постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009. С. 204–206.

¹⁸ См.: Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Указ. соч. С. 46.

Однако, как отмечает О.В. Казаченкова, на современном этапе урегулирование конфликта интересов и с теоретической, и с практической точек зрения достаточно проблематично. Конфликт интересов имеет много белых пятен, его юридическое определение неоднозначно. До сих пор не определены способствующие его возникновению причины и условия, отсутствует перечень типовых конфликтных ситуаций. Законодательно установленный механизм предотвращения и урегулирования конфликта определен в самых общих чертах, что не позволяет применять его напрямую, без дополнительного урегулирования подзаконными актами. Не выработан механизм ограничения либо отказа от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения доходов, выгоды, подарков, презентов, передачи акций, ценных бумаг, долей участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление в установленном порядке. Отсутствуют критерии оценки эффективности разрешения конфликта в целях исключения его повторения. Не налажена система обучения государственных и муниципальных служащих поведению в условиях конфликта интересов. Субъектный состав участников конфликта ограничивается только государственными и муниципальными служащими, в то время как лица, замещающие государственные и муниципальные должности и имеющие наибольшую подверженность вовлечению в конфликтную ситуацию, из сферы регулирования конфликта выпадают¹⁹.

В связи с этим проанализируем существующие в настоящее время механизмы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе с точки зрения возможностей их законодательного совершенствования.

В ст. 11 Федерального закона “О противодействии коррупции” выделяются два субъекта предотвращения и урегулирования конфликта интересов: государственный (муниципальный) служащий и представитель нанимателя. Применительно к государственным и муниципальным служащим законодатель в связи с этим закрепляет две основные обязанности:

принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о

возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно²⁰.

Достаточно сложно понять, что именно должен делать (или не делать) государственный или муниципальный служащий для надлежащего исполнения первой обязанности и самое главное – в каких ситуациях можно считать, что она не исполнена надлежащим образом. Со второй обязанностью дело обстоит проще. Она предусматривает конкретные действия государственного или муниципального служащего (подачу уведомления), неподача такого должна рассматриваться как ее неисполнение. Однако практически и здесь вопросов возникает достаточно много.

Основная проблема заключается в оценочном характере конфликта интересов. Далеко не всегда, даже оказавшись в ситуации конфликта интересов, государственный или муниципальный служащие осознают этот факт по объективным причинам. Для объяснения сути проблемы уместно привести следующие ситуации.

Служащему государственного органа, наделенному контрольными полномочиями, поручается проведение проверки коммерческой организации, учредителем которой является его родственник. Представляется, что конфликт интересов скорее всего будет иметь место, хотя не все служащие смогут самостоятельно правильно оценить этот факт (особенно если родство является дальним). Однако, по нашему мнению, обязанность государственного служащего информировать о конфликте интересов у служащего сохраняется.

Государственному служащему органа исполнительной власти, наделенному контрольными полномочиями, поручается проведение проверки коммерческой организации, в которой работает его родственник. Ситуация еще более неоднозначна, и определение наличия конфликта интересов зависит от целого ряда обстоятельств (объема полномочий самого служащего; должности, занимаемой родственником служащего в данной организации; степени родства и др.). Теоретически обязанность информирования о конфликте интересов присутствует и здесь, а реальность наличия конфликта может быть установлена комиссией по урегулированию конфликта интересов. В то же время сложно, на наш взгляд, ставить вопрос о привлечении к ответственности служащего, который не сообщил о конфликте интересов, если ему

¹⁹ См.: Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 6.

²⁰ См.: Евстифеев В.В. К вопросу об обеспечении собственной безопасности органов внутренних дел как средств разрешения конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 77.

поручена проверка организации с численностью персонала в несколько тысяч или даже десятков тысяч человек, в котором его дальний родственник (причем родственные отношения между ними могут и не поддерживаться) занимает какую-нибудь должность невысокого уровня.

Разумеется, могут быть и более сложные ситуации. Так, служащий может оказаться связанным с владельцем или работником (в том числе, руководителем) не родственными, а дружескими связями, доказать наличие которых и степень “дружественности” гораздо сложнее, чем факт родства. Все это касается лишь ситуаций, когда конфликт интересов уже возник. Если же рассматривать проблему еще и в контексте обязанности служащего информировать о *возможности* возникновения конфликта интересов, то ситуация усложняется еще больше, поскольку в примерах, приведенных выше, служащий должен был бы сообщать об этой возможности сразу после назначения на должность с указанием всех своих друзей, родственников и знакомых, работающих в различных структурах; всех организаций, с которыми как-то связан сам служащий, и т.п.

Необходимо отметить, что такие предложения уже высказывались. Так, А.Ф. Ноздрачев предлагает гражданским служащим заявлять о характере и размерах своей заинтересованности уже при назначении на должность, при прохождении аттестации, при любом изменении ситуации²¹. Однако выполнение этой обязанности в указанном виде представляется затруднительным, поскольку в таком случае служащему придется постоянно отслеживать информацию о служебных перемещениях всех своих друзей, родственников и т.д.

В то же время, на наш взгляд, предложение А.Ф. Ноздрачева может быть использовано в сфере предотвращения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе с учетом некоторых поправок. Во-первых, такая информация должна представляться не всеми служащими, а только замещающими коррупциогенные должности. Во-вторых, представление информации должно осуществляться при назначении на такую должность, а также с определенной периодичностью (например, один раз в год). В-третьих, в государственном или муниципальном органе должен быть определен исчерпывающий перечень лиц, о которых должен информировать служащий

(например, супруги, дети, родители, внуки и пр.), и их статус, требующий информирования о нем (индивидуальный предприниматель, учредитель, руководитель, главный бухгалтер и пр.). В-четвертых, в том же органе должно быть определено, при наличии каких конкретно иных связей с третьими лицами у служащего возникает обязанность информирования о них (получение кредита, заключение договора найма и т.д.).

При реализации указанного предложения у непосредственного руководителя служащего, занимающего коррупциогенную должность, будет обновляемый банк данных о взаимосвязях этого служащего, что позволит предотвращать многие конфликты интересов еще на этапе поручения подчиненному каких-либо конкретных заданий.

Разумеется, обязанность государственного и муниципального служащего информировать представителя нанимателя об уже возникшем конфликте интересов должна быть сохранена. В то же время целесообразным выглядит разработка в конкретных органах власти перечней так называемых предконфликтных ситуаций. Так, например, в Положении об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда РФ и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2006 г. № 113) предконфликтная ситуация определяется как “ситуация, в которой у должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, Пенсионного фонда и членов Общественного совета при осуществлении ими деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, может возникнуть конфликт интересов”. Указанное Положение содержит также описание некоторых наиболее часто встречающихся предконфликтных ситуаций.

Как представляется, разработка перечней предконфликтных ситуаций во всех органах государственной и муниципальной власти будет способствовать, с одной стороны, более четкому пониманию государственными и муниципальными служащими того, когда они обязаны информировать о возникновении конфликта интересов, с другой – упрощению их привлечения к ответственности в случае неисполнения этой обязанности.

²¹ См.: Комментарий к Федеральному закону “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 115.

Требуют также урегулирования в актах ведомственного характера и некоторые другие вопросы, касающиеся информирования о ситуации конфликта интересов. Так, действующее законодательство никак не решает вопроса о сроках такого информирования. Между тем определение срока исполнения рассматриваемой обязанности имеет большое значение, так как конфликты интересов должны урегулироваться максимально оперативно, до тех пор, пока их наличие не нанесло ущерба охраняемым публичным интересам. В то же время отсутствие срока информирования также усложняет привлечение виновного в неисполнении рассматриваемой обязанности служащего к ответственности, так как во многих случаях он может заявить в свое оправдание, что планировал ее исполнить, но не успел.

Представляется, что здесь необходимо различать сроки исполнения обязанности информирования о возможности возникновения конфликта интересов и сроки исполнения обязанности о возникшем конфликте интересов. В первом случае информация должна представляться при назначении на должность и с определенной периодичностью, о которой упоминалось выше. Во втором – сроки должны исчисляться с момента, когда служащему становится известно о конфликте интересов.

Разрешение конфликта интересов – это определенный алгоритм, процедуры, которые превентивно способствуют предотвращению коррупционных проявлений²². Представитель нанимателя, получивший от служащего уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы возникновения последнего, должен в соответствии с законом принять меры по предотвращению возникновения конфликта интересов и урегулированию уже возникшего конфликта. Для этого ему необходимо прежде всего убедиться, что конфликт интересов или угроза его возникновения действительно имеют место. Однако решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов чаще всего требует выяснения большого количества обстоятельств и, соответственно, достаточно больших временных затрат²³. Поэтому для урегулирования конфликта интересов на некоторых видах государственной службы предусматривается создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Что же касается непосредственно обязанностей представителя нанимателя по предотвращению возникновения конфликта интересов и урегулированию уже возникшего конфликта, то в ч. 4 и 5 ст. 11 Федерального закона “О противодействии коррупции” содержится указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе. Таковыми являются:

- изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов (в том числе отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей);
- отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- отвод (самоотвод) государственного или муниципального служащего.

Все приведенные способы вызывают определенные вопросы, связанные с их применением. Так, изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, может, как представляется, носить временный или постоянный характер. Постоянное изменение возможно только в случае перевода служащего на иную должность государственной либо муниципальной службы. Однако такой перевод может быть осуществлен только с письменного согласия государственного или муниципального служащего, но не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя. Законодательство же о государственной и муниципальной службе, а также Трудовой кодекс РФ не предусматривают такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов²⁴. Поэтому данный способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть использован представителем нанимателя далеко не всегда.

Такие сложности не возникают при временном переводе государственного или муниципального служащего на другую должность, который, как известно, возможен без его согласия.

Специальный случай временного изменения должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, – его временное отстранение от должности. При-

²² См.: Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Указ. соч. С. 48.

²³ См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” (Постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. С. 216.

²⁴ См.: Казаченкова О.В. Указ. соч. С. 5; Ее же. Антикоррупционный механизм урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Гос. и право. 2012. № 3.

нительно к государственным гражданским и муниципальным служащим оно урегулировано, соответственно, ч. 4 ст. 19, ч. 2 ст. 32 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и ч. 3 ст. 14.1 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”. Указанные ситуации касаются отстранения гражданского или муниципального служащего на период урегулирования конфликта интересов, т.е. когда еще только решается вопрос о наличии или отсутствии конфликта вообще. В силу этого законодательство государственной гражданской и муниципальной службы в качестве гарантии для государственного и муниципального служащего сохраняет за ним денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности.

Следует отметить, что в научной литературе была высказана мысль о том, что закрепление в законодательстве возможности отстранения гражданского служащего до решения вопроса о его виновности в возникновении конфликта интересов противоречит принципу обеспечения государственным служащим общепризнанных социально-трудовых прав и свобод. Так, по мнению А.В. Гусева, «недопустимо, даже руководствуясь соображениями государственной целесообразности, произвольно лишать служащих этих прав и свобод, умалять или искажать их содержание. В частности, весьма сомнительна с точки зрения соответствия данному принципу сформулированная в ст. 19 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” правовая конструкция урегулирования конфликта интересов, когда на одном лишь предположении о наличии личной заинтересованности представитель нанимателя может принять решение об отстранении служащего от должности. Думается, что это положение способно привести к нарушению права на труд, на профессиональное достоинство и репутацию, противоречит презумпции добросовестного поведения служащего»²⁵.

Возражая ему, С.Е. Чаннов указывает, что “одной из особенностей служебно-правового регулирования, в отличие от трудового, является приоритет защиты публичного интереса над частными интересами отдельных государственных и муниципальных служащих. Государственная и муниципальная служба, являясь публичным видом профессиональной деятельности, подразумевает определенный отказ государственного и

муниципального служащего от своих конституционных прав, что компенсируется предоставлением ему дополнительных гарантий”²⁶. Аналогичного мнения придерживаются также А.Н. Дементьев и С.В. Качушкин: “Процедура рассмотрения вопроса о конфликте интересов и полномочия представителя нанимателя свидетельствуют о том, что федеральный законодатель исходил из презумпции виновности государственного гражданского служащего, которая может быть устранена только через принятие решения комиссией об отсутствии личной заинтересованности государственного гражданского служащего в конкретной деятельности, не связанной с исполнением его должностных обязанностей”²⁷.

Соглашаясь с ними, в то же время отметим, что процессуально институт отстранения государственных и муниципальных служащих от должности на время урегулирования конфликта интересов совершенно не оформлен. Так, законодательно не установлены сроки такого отстранения (между тем урегулирование конфликта интересов может продолжаться несколько месяцев); не определено, должно ли решение представителя нанимателя об отстранении государственного или муниципального служащего от должности носить мотивированный характер и если да, какие мотивы могут быть положены в его основу; наконец, не решен вопрос об обязанностях служащего на период такого отстранения, в частности должен ли он при этом находиться на рабочем месте, и т.п. Как представляется, все эти вопросы не могут быть решены на ведомственном уровне, так как затрагивают права и свободы государственных и муниципальных служащих. Следовательно, они должны найти отражение в рамках законов о государственной и муниципальной службе.

Считая правильным предоставление представителю нанимателя права отстранить государственного или муниципального служащего на период урегулирования конфликта интересов от должности, в то же время не можем поддержать мнения о том, что это право должно являться для представителя нанимателя и обязанностью. Так, в частности, А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов предлагают изменить режим правового регулирования в конкретных случаях возникновения конфликта интересов с диспозитивного на императивный, предусмотрев обязательность отстранения от замещаемой долж-

²⁶ Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 34.

²⁷ Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 48.

²⁵ Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005. С. 177, 178.

ности гражданского или муниципального служащего в период урегулирования конфликта интересов²⁸. Безусловно, определенная логика в этом предложении есть. Однако представляется, что в конечном счете его реализация может негативно сказаться на эффективности государственного и муниципального управления, так как далеко не все случаи возникновения конфликта интересов реально требуют отстранения государственного или муниципального служащего от должности. В то же время его отсутствие на рабочем месте приведет к тому, что какие-то полномочия органа власти не будут в этот период исполняться или будут исполняться ненадлежащим образом. Поэтому более обоснованно оставить решение этого вопроса на усмотрение представителя нанимателя.

Вторым способом предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе является отказ служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Из содержания Закона весьма сложно сказать, как именно он может использоваться. Можно лишь предположить, что “если под выгодой можно понимать получение государственным или муниципальным служащим льгот или преференций, связанных с использованием своего служебного статуса, а также любых других преимуществ, вытекающих из их неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения имуществом, ценными бумагами)”²⁹, то отказ может быть выражен в принятии служащим на себя обязательства не использовать эти льготы и преференции. Вполне очевидно, что такой способ урегулирования конфликта интересов может применяться только в ограниченном количестве случаев. Кроме того, при этом остаются неясными форма такого обязательства, его юридическая сила и последствия его нарушения.

Наконец, конфликт интересов может быть урегулирован путем отвода (самоотвода) государственного или муниципального служащего. Понятие отвода (самоотвода) до принятия Федерального закона “О противодействии коррупции” в законодательстве о государственной и муниципальной службе не использовалось и было характерно в основном для сферы юрисдикционной деятельности. Так, в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в определенных случаях отводу подлежат судьи,

эксперты, специалисты, переводчики, прокуроры, следователи (гл. 2 ГПК РФ, гл. 3 АПК РФ, гл. 9 УПК РФ, ст. 25.12, 25.13 КоАП РФ) и т.п. Соответственно, и отвод (самоотвод) государственного или муниципального служащего не связан с его отстранением от должности, а может касаться недопущения его к рассмотрению конкретного дела, принятия определенного управленческого решения, осуществления контроля деятельности определенной организации и т.п.

После принятия Федерального закона “О противодействии коррупции” комментаторы рассматриваемой нормы отмечали, что “применение данного способа невозможно до тех пор, пока случаи и порядок отвода (самоотвода) государственных и муниципальных служащих не будут подробно регламентированы законодательством”³⁰. Практика, тем не менее, показала, что это не так: отводы и самоотводы государственных и муниципальных служащих при рассмотрении конкретных вопросов и разрешении конкретных дел достаточно активно используются в работе органов власти. Делается это, однако, без всякого процессуального обоснования – волевым решением представителя нанимателя (правда, принимаемого, как правило, на основе выводов конфликтных комиссий).

Представляется, что формирование процессуальной базы отводов государственных и муниципальных служащих является насущной задачей. Использование отводов судей, а также других участников уголовного, гражданского, арбитражного и административного процесса имеет в своей основе исключение принятия соответствующих процессуальных решений, исходя из каких-либо личных мотивов. Однако такая же ситуация может иметь место и при принятии управленческих решений на государственной и муниципальной службе. В таких случаях заинтересованные граждане и организации должны иметь предусмотренное законом право потребовать отвода служащему, находящемуся в ситуации конфликта интересов, которому поручено принимать значимое для них решение, а не рассчитывать на “добрую волю” представителя нанимателя. Предоставление такого права должно быть обеспечено как системой процессуальных механизмов, так и определенными гарантиями (в частности, возможностью оспаривания решения, если заявление об отводе не было удовлетворено). Все это, на наш взгляд, требует серьезного законодательного оформления.

²⁸ См.: Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Указ. соч. С. 49.

²⁹ Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. С. 5.

³⁰ Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” (Постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. С. 216.