

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

© 2012 г. Ольга Валерьевна Казаченкова¹

Краткая аннотация: в предлагаемой статье автор рассматривает проблемные вопросы института конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе, выступающего в качестве одного из основных механизмов противодействия коррупции, выявляет основные причины и условия его возникновения, формулирует предложения, направленные на его предотвращение и урегулирование.

Annotation: the author of the article viewed the outstanding problems of the institution of conflict of interests in the sphere of state civil and municipal service. According to the author, that institution is one of the main ways to fight with corruption. The author described the main reasons and conditions of its formation and suggested his own recommendations on prevention and regulation.

Ключевые слова: конфликт, предотвращение, урегулирование, служба, государство, заинтересованность, противодействие, коррупция, нарушение.

Key words: conflict, prevention, resolution, service, state, interest, restraint, corruption, violation.

Одна из серьезнейших проблем в России – коррупция, достигшая в настоящее время масштабов социальной угрозы, препятствующая нормальному функционированию государственных и общественных механизмов, затрудняющая проведение социальных преобразований и рост эффективности экономики. Как указывает В.Д. Зорькин, «многие из нарушений прав человека, вызванных коррупцией, организованной преступностью, социальной и экономической неустойчивостью значительной части населения, – порождение уже новой России, ее жизненных реалий. Одна из наиболее острых проблем – это несовершенство механизмов защиты прав человека от неправомерных решений и действий органов публичной власти и должностных лиц»².

По мнению Ю.А. Тихомирова и Е.Н. Трикоз, сегодня коррупция в нашей стране уже вышла за рамки отдельных совершаемых в органах власти и управления преступлений и может быть отнесена к одному из самых опасных и всепроникающих социально-негативных явлений, характеризующих современное российское общество и государство и представляющих угрозу национальной безопасности³. При таких обстоятельствах разработка правовых средств и механизмов противодействия коррупции становится одной из наиболее значимых и актуальных проблем.

Развитие механизма профилактики и предупреждения коррупции, формирование государственной и муниципальной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственно-правовой и муниципальной службой направлены в первую очередь на недопустимость использования служащим должностного положения в частных или групповых интересах. Наличие такого механизма делает возможной поэтапную, постепен-

ную, последовательную работу по ликвидации из практики работы органов государственной власти и органов местного самоуправления ситуаций, способствующих использованию служебных полномочий в личных интересах, не только порождающих коррупцию, но и снижающих эффективность деятельности государственных и муниципальных органов. Именно поэтому осуществление мероприятий по формированию административно-правовых средств предупреждения и ликвидации коррупции было увязано с совершенствованием законодательства о государственной и муниципальной службе.

Один из эффективных способов профилактики и предупреждения коррупционных проявлений, важнейших аспектов совершенствования деятельности государственной и муниципальной службы – конфликт интересов. Он является одной из центральных категорий для правового государства, рассчитывающего на доверие общественности к органам государственной власти, органам местного самоуправления и их должностным лицам, которые обязаны действовать справедливо и беспристрастно в целях наилучшего обеспечения интересов граждан и общества в целом.

Полагаем, что большая часть недоверия граждан к органам государственной власти и местного самоуправления вызвана именно распространенностью конфликтов интересов и безнаказанностью их последствий и проявлений. Граждане отказываются доверять государственным органам и органам местного самоуправления, должностные лица которых, не скрывая имеющегося конфликта интересов и используя служебное положение в личных целях, открыто демонстрируют приоритет собственных интересов над общественными и государственными.

Отрицательными последствиями такого поведения в условиях отсутствия активных решительных действий со стороны государства являются толерантность к конфликту интересов, взяточничеству, клановости и злоупотреблению служебным положением, низкая эффективность государственного и муниципального управления, причинение урона

¹ Начальник отдела правовой работы Министерства финансов Ростовской области (E-mail: jkmuf30@rambler.ru).

² Зорькин В.Д. Верховенство права и встреча цивилизаций // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 2.

³ См.: Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал рос. права. 2007. № 5. С. 43.

авторитету государства, государственной и муниципальной службы, создание преимуществ для определенных лиц, возникновение недобросовестной конкуренции, отсутствие равного доступа к государственным и муниципальным услугам, нанесение ущерба, в том числе имущественного, гражданам, обществу и государству.

Институт конфликта интересов, широко используемый за рубежом, в России только начинает разрабатываться, поскольку такого понятия государственная и муниципальная служба до недавнего времени не знала.

В подзаконных актах, в частности в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г., Указе Президента РФ «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”» от 19 ноября 2002 г. конфликт интересов упоминался и ранее, однако впервые его понятие было раскрыто в Федеральном законе “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. (далее – Федеральный закон о государственной службе), а позже нашло отражение и в Федеральном законе “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г. (далее – Федеральный закон о муниципальной службе), который был дополнен статьей об урегулировании конфликта интересов на муниципальной службе.

В дальнейшем во исполнение положений Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Указом Президента РФ “О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы” от 13 апреля 2010 г., инициативу о законодательном развитии механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе продолжили Федеральные законы от 25 декабря 2008 г.: “О противодействии коррупции” (далее – Федеральный закон о противодействии коррупции), “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”», “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 уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”»; Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции” от 21 ноября 2011 г. (далее – Федеральный закон от 21 ноября 2011 г.).

Распространение института конфликта интересов на сферу публичного управления было вызвано прежде всего необходимостью предотвращения воздействия на государственного и муниципального служащего частных интересов, могущих повлиять на объективное исполнение им своих должностных обязанностей. Необходимость введения указанного понятия обусловлена также и международными обязательствами Российской Федерации, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции, принятой 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

По мнению А.В. Кудашкина и Т.Л. Козлова, законодательное закрепление рассматриваемого механизма в числе прочего направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для

добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных обязанностей, исключение злоупотреблений на службе⁴.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе неизбежен, полностью устранить его невозможно, поэтому в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования. Между тем действующее законодательство в сфере противодействия коррупции, предпринявшее попытку уточнить порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, не только не сняло наиболее важные вопросы, но и поспособствовало появлению новых.

Федеральные законы о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе предусматривают несколько способов урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: изменение должностного или служебного положения, являющегося стороной конфликта интересов государственного и муниципального служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей; отказ такого служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; отвод (самоотвод) государственного (муниципального) служащего в установленных действующим законодательством случаях и порядке.

К сожалению, указанные способы не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, поскольку порядок его предотвращения и урегулирования регламентирован расплывчато. Термины, установленные Федеральным законом о противодействии коррупции, а затем и Федеральными законами о государственной и муниципальной службе, некорректны, противоречивы, недостаточно выверены с точки зрения юридической техники.

Поскольку понятие “изменение должностного или служебного положения государственного (муниципального) служащего” в действующем законодательстве не раскрыто, механизм такого изменения отсутствует, на практике будут возникать трудности с применением указанного способа урегулирования конфликта интересов. Полагаем, что под изменением должностного или служебного положения служащего надлежит понимать:

перевод гражданского или муниципального служащего на иную должность государственной или муниципальной службы;

увольнение гражданского или муниципального служащего.

Однако перевод может быть осуществлен только с письменного согласия соответствующего служащего, а не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя.

Кроме того, ни ст. 37 Федерального закона о государственной службе, ни ст. 19 Федерального закона о муниципальной службе, ни ст. 81 Трудового кодекса РФ не предусматривают такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов.

При этом следует отметить, что такое изменение должностного (служебного) положения служащего, как увольнение

⁴ См.: Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Росс. юстиция. 2010. № 10. С. 46.

или перевод, носит постоянный характер. Между тем предложенный первоначально ст. 19 Федерального закона о государственной службе, а затем нашедший отражение в ст. 14¹ Федерального закона о муниципальной службе, ст. 11 Федерального закона о противодействии коррупции такой способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, как отстранение служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей (отстранение от замещаемой должности), носит четко выраженный временный характер, поскольку распространяет свое действие на период решения вопроса о наличии либо отсутствии конфликта интересов. Именно поэтому на это время за служащим сохраняется денежное содержание.

Кроме того, анализ ч. 4 ст. 11 Федерального закона о противодействии коррупции, ст. 19 и 32 Федерального закона о государственной службе, ст. 14¹ Федерального закона о муниципальной службе позволяет предположить, что отстранение служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей предусматривается в качестве “вышей” меры при осуществлении действий, направленных на разрешение конфликта интересов. Остается открытым вопрос об иных возможных способах обеспечения разрешения конфликта интересов, предшествующих отстранению государственно-го или муниципального служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей, а также о соотношении применения к служащему такого отстранения, как “вышей” меры, и изменения его должностного (служебного) положения.

Что касается следующего способа урегулирования конфликта интересов, заключающегося в добровольном отказе государственного (муниципального) служащего от явившейся причиной возникновения конфликта интересов выгоды, то и здесь появляются сложности, связанные с его применением.

Понятие выгоды в Федеральных законах о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе не раскрыто. Очевидно, что под выгодой можно понимать получение государственным или муниципальным служащим любых льгот или преимуществ, связанных с использованием своего официального статуса, а также любых других, вытекающих из неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения имуществом, ценными бумагами).

Ясность в вопросах реализации процедуры отказа служащего от уже полученной или только планирующейся к получению выгоды, статуса такого отказа и последствий его нарушения, возможности урегулирования механизма отказа государственного или муниципального служащего от выгоды, послужившей причиной возникновения конфликта интересов, подзаконными актами, также отсутствует. В связи с этим представляется необходимой скорейшая подробная законодательная регламентация такой процедуры отказа государственного и муниципального служащего от выгоды в целях эффективного недопущения и предотвращения конфликта интересов.

Еще одним способом предотвращения и урегулирования конфликта интересов выступает отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего, осуществляемые в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Между тем законодательством о государственной и муниципальной службе порядок отвода или самоотвода государственного (муниципального) служащего не установлен. Скорее это процессуальная необходи-

мость, возникающая, в частности, при осуществлении судьей, прокурором, судебным приставом-исполнителем своих полномочий. Однако из перечисленных субъектов судьи, например, вообще не относятся к государственным или муниципальным служащим, а работники прокуратуры и службы судебных приставов подлежат отводу только в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством. По мнению С.Е. Чаннова, “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.”⁵. С указанным мнением можно согласиться. Однако до осуществления детального урегулирования процедур отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего применение такого способа предотвращения и урегулирования конфликта интересов вряд ли возможно.

Совершенно очевидно, что возможностей для эффективного урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе недостаточно. На наш взгляд, отсутствие четкой регламентации вряд ли соответствует требованиям ясности и конкретности при осуществлении процедуры урегулирования конфликта интересов с учетом специфики государственной и муниципальной службы как особого вида профессиональной деятельности. Нечеткость норм и неурегулированность отношений создают широкие возможности для ничем не оправданного усмотрения представителя нанимателя и может приводить к нарушению как прав служащего на объективное рассмотрение случаев конфликта интересов, так и государственных, муниципальных и общественных интересов. Особую опасность создает ситуация, при которой представитель нанимателя на основании своего субъективного мнения считает конфликт интересов не имеющим места или столь незначительным, что позволяет государственному или муниципальному служащему продолжать осуществлять должностные обязанности в состоянии конфликта интересов, либо на основании своего личного усмотрения и отношения к служащему решает вопрос о возможности применения (неприменения) к нему мер дисциплинарного и иного воздействия в состоянии конфликта интересов.

В случае выявления конфликта интересов органы государственной власти и органы местного самоуправления совместно с государственным или муниципальным служащим должны найти индивидуальные способы и средства его разрешения. Выбор надлежащего способа разрешения конфликта интересов в каждом случае зависит от характера и степени обострения такого конфликта.

В качестве дополнительных способов и средств урегулирования конфликта интересов можно предложить следующие:

временное делегирование должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих полномочий служащего, в отношении которого осуществляются мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому служащему;

постоянное или временное освобождение служащего от выполнения определенных функций, в результате исполне-

⁵ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 22.

ния которых возник или может возникнуть конфликт интересов (в частности, изменение должностного регламента, отстранение от участия в комиссиях, рабочих группах, иных коллегиальных органах, выполнение функций представителя Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в акционерных обществах);

ограничение на время урегулирования конфликта интересов допуска государственного или муниципального служащего к сведениям, если исполнение его должностных обязанностей связано с использованием последних;

формирование способов и механизмов, обеспечивающих возможность дополнительного изучения действий и решений служащего, усиление контроля за исполнением служащим должностных обязанностей в условиях конфликта интересов;

ограничение либо отказ от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения доходов, подарков, выгоды, передачи ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление в установленном порядке;

увольнение служащего по собственному желанию с государственной или муниципальной службы в целях сохранения его личных интересов либо отказ от выполнения иной оплачиваемой работы в целях сохранения должности государственной или муниципальной службы.

С учетом того что все названные правовые акты в части отношений, связанных с недопущением возникновения (предотвращением) конфликта интересов, регламентируют только обязанности государственных и муниципальных служащих, по-прежнему из этой сферы выпадают лица, замещающие государственные и муниципальные должности, которые государственными и муниципальными служащими не являются. Вместе с тем именно у этих лиц присутствует наибольший объем полномочий. Соответственно, именно указанные лица в большей степени, чем государственные и муниципальные служащие, подвержены вовлечению в конфликт интересов. Поэтому такие лица, если они руководствуются своими личными интересами и используют свое служебное положение в целях извлечения выгоды, способны нанести куда больший ущерб государственным и муниципальным интересам, чем рядовой служащий.

Федеральным законом о противодействии коррупции, законодательством о государственной и муниципальной службе установлена прямая обязанность государственных и муниципальных служащих по принятию мер в целях недопущения любой возможности возникновения конфликта интересов. Такая обязанность должна реализовываться путем подачи государственным или муниципальным служащим своему непосредственному руководителю письменного уведомления о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только служащему станет об этом известно. Несомненно, своевременным будет являться уведомление, сделанное до того, как действия служащего привели к возникновению конфликта интересов.

Из этого следует, что первоначальная субъективная оценка ситуации, а также действий и решений государственно-го или муниципального служащего, которые потенциально могут привести к конфликту интересов, непосредственно возложена на самого служащего. В этой связи весьма существенными представляются не только знание и возможность применения гражданским и муниципальным служащим своих основных прав и обязанностей, неукоснительное соблюдение ими ограничений и запретов, связанных с гражданской и муниципальной службой, а также требований к служебному поведению, но и четкое понимание условий и ситуаций возникновения конфликта интересов. Как указывает С.Е. Чаннов, «применение этой нормы на практике, вполне очевидно, будет связано с определенными трудностями, так как оценочный характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт»⁶.

Обязанность государственного и муниципального служащего уведомлять руководителя о возможности возникновения или возникновении конфликта интересов корреспондирует, в свою очередь, обязанность представителя нанимателя, которому стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, приводящей или могущей привести к конфликту интересов, принять меры по его предотвращению или урегулированию.

В частности, Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. Федеральные законы о государственной и муниципальной службе были дополнены положениями о том, что непринятие гражданским (муниципальным) служащим, являющимся стороной конфликта интересов, либо гражданским (муниципальным) служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему гражданского (муниципального) служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского (муниципального) служащего, в том числе являющегося представителем нанимателя, с гражданской (муниципальной) службы.

Способы, формы и методы урегулирования конфликта в каждом конкретном случае зависят от характера и степени его обострения, вида службы, полномочий, функций и направлений деятельности органа государственной власти или органа местного самоуправления, служебного положения и должностных обязанностей государственного и муниципального служащего. Однако какой бы ни был избран способ разрешения конфликта интересов, в дальнейшем по мере необходимости следует производить оценку эффективности его урегулирования в целях исключения ситуации, которая может спровоцировать повторение такого конфликта.

⁶ Там же. С. 23.