

## АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ БАРЬЕРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ НОВОГО ЗАКОНА

© 2010 г. М. В. Пресняков<sup>1</sup>, С. В. Чаннов<sup>2</sup>

Решение проблемы противодействия коррупции – одно из важнейших направлений административной реформы. Знаковым этапом его реализации стало принятие Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.<sup>3</sup> (далее – Закон о противодействии коррупции), который устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Указанный Закон носит во многом программный характер и рассчитан на принятие целого ряда законов и подзаконных нормативных актов в его исполнение. Вместе с тем в нем имеются и нормы прямого действия, которые закрепляют новые либо модернизируют уже существующие антикоррупционные механизмы на государственной и муниципальной службе. В рамках настоящей статьи хотелось бы обратить внимание на те новеллы Закона о противодействии коррупции, которые предлагается внедрить в практику служебной деятельности, а также указать на проблемы, которые, на наш взгляд, могут возникнуть при их применении.

Одним из важных и наиболее обсуждаемых антикоррупционных механизмов данного Закона стала установленная ст. 8 обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанная обязанность существовала для государственных гражданских служащих и ранее, однако касалась она только сведений об имуществе самих служащих. Закон о противодействии коррупции внес следующие *новеллы*:

– установил обязанность предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не только самого служащего, но и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

– распространил эту обязанность на все виды государственной службы;

– определил, что указанная обязанность возникает не у всех государственных и муниципальных служащих, а только у замещающих должности, входящие в специальный перечень.

Как показало обсуждение комментируемого Закона на заседании Государственной Думы во втором чтении, наиболее проблемным является вопрос определения круга лиц, в отношении которых устанавливается рассматриваемая обязанность. Большая часть отклонённых поправок была направлена на расширение данного перечня членов семьи государственного или муниципального служащего. В этой связи председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин отметил, что ставить неопределённое количество людей (а их – миллионы) в ситуацию, когда они должны будут постоянно обращаться к неопределённому кругу лиц (братья и сёстры супругов), – это достаточно серьёзное неоправданное ограничение для субъектов целиком<sup>4</sup>. Однако, по нашему мнению, цели, для которой была введена данная норма, невозможно достичь в существующей редакции. В сложившейся ситуации имущество можно передать братьям и сестрам, родителям и т.п.

Конкретный перечень должностей федеральной государственной службы, при замещении которых у гражданина возникает обязанность предоставлять сведения о доходах, был определен Указом Президента РФ “Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представить сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного

<sup>1</sup> Доцент кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов), кандидат философских наук.

<sup>2</sup> Заместитель заведующего кафедрой административного права и государственного строительства той же академии, кандидат юридических наук.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

<sup>4</sup> См.: Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 17 декабря 2008 г.

характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей” от 18 мая 2009 г.<sup>5</sup>, а порядок предоставления указанных сведений – Указом Президента РФ “О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера” от 18 мая 2009 г.<sup>6</sup>. Кроме того, Указами Президента РФ “О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера” от 18 мая 2009 г.<sup>7</sup> и “О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера” от 18 мая 2009 г.<sup>8</sup> обязанность представления сведений о доходах была также распространена на некоторых лиц, замещающих государственные должности и должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях.

Обращает на себя внимание тот факт, что при составлении перечня должностей федеральной государственной службы, исполнение обязанностей по которым связано с необходимостью представления сведений о доходах, были использованы одновременно два подхода. С одной стороны, в перечень вошли точно определенные должности (например, все должности, относящиеся к высшей группе; должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и др.). С другой – помимо точно определенных должностей в перечне указывается и на “другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками”, а именно: должности федеральной государственной гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает:

осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями

функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;

предоставление государственных услуг гражданам и организациям;

осуществление контрольных и надзорных мероприятий;

подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.);

управление государственным имуществом;

осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений;

хранение и распределение материально-технических ресурсов (разд. III).

Несложно заметить, что первая группа должностей включает в себя все остальные группы, так как указанные применительно к ним обязанности связаны с осуществлением либо функций представителя власти, либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций. Государственные и муниципальные служащие, замещающие данные должности, относятся к категории так называемых должностных лиц и являются специальными субъектами административной (ст. 2.4 КоАП РФ) и уголовной ответственности (ст. 285 УК РФ).

Закон о противодействии коррупции предусматривает, что непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи либо представление заведомо недостоверных сведений является основанием для отказа в приеме на государственную или муниципальную службу. Однако в отношении лиц, уже состоящих на муниципальной службе, в случае нарушения ими обязанности по представлению указанных сведений предусмотрено освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством РФ.

На наш взгляд, здесь имеет место смешение двух различных правовых институтов: ограниче-

<sup>5</sup> См.: Росс. газ. 2009. 20 мая.

<sup>6</sup> См.: там же.

<sup>7</sup> См.: там же.

<sup>8</sup> См.: там же.

ний, связанных с государственной или муниципальной службой, и дисциплинарного проступка<sup>9</sup>. Меры дисциплинарного взыскания применяются за совершение дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (ст. 57 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.<sup>10</sup>).

Иными словами, обязательным элементом состава дисциплинарного проступка является вина нарушителя. Однако в рассматриваемом случае непредставление указанных сведений может быть и невиновным. Например, супруга государственного или муниципального служащего может отказаться представить такие сведения или представить недостоверные сведения. Кроме того, согласно действующему законодательству применение мер дисциплинарного взыскания является правом, но ни в коем случае не обязанностью представителя нанимателя (работодателя). Наконец, ч. 8 ст. 8 Закона о противодействии коррупции прямо противоречит ст. 16 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и ст. 13 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г.<sup>11</sup>, которые закрепляют, что при наличии ограничения (непредставлении сведений о доходах) лицо не может состоять на государственной или муниципальной службе.

Необходимо внести изменения в Закон о противодействии коррупции и закрепить данную норму в следующей редакции: **“Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является основанием освобождения его от замещаемой должности и увольнения с государственной или муниципальной службы в связи с несоблюдением ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой”**.

Другой получившей широкий общественный резонанс мерой противодействия коррупции явилась закреплённая обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Прежде всего следует

отметить, что в Законе о противодействии коррупции достаточно часто используется термин **“коррупционное правонарушение”**, однако легальное его толкование отсутствует. На это, в частности, обращалось внимание и при обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы во втором чтении. Действительно, в чем заключается обязанность государственного служащего уведомлять представителя нанимателя о фактах совершения коррупционных правонарушений, если неясно, что же такое коррупционное правонарушение?

На сегодняшний день многие авторы отмечают, что в действующем законодательстве отсутствует четкое определение понятия **“коррупция”**. Так, по мнению Н. Балашовой, «отсутствие единого научно обоснованного подхода к содержанию понятия “коррупция” и четкого законодательного закрепления его определения препятствует правильному формированию государственной стратегии и политики противодействия коррупции в России, тем самым изначально обрекает их реализацию на неудачу»<sup>12</sup>.

Этимологически слово **“коррупция”** происходит от лат. **“corruptio”**, что означает **“подкуп”**, **“сворачивание”**. В Толковом словаре русского языка коррупция определяется как **“моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами”**<sup>13</sup>.

В юридической литературе существуют узкий и широкий подходы к пониманию данного термина. В широком смысле понятие коррупции означает негативное социальное явление, которое выражается в разложении власти, использовании государственных и муниципальных служащими своего служебного положения в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах<sup>14</sup>.

При узком подходе коррупция отождествляется с конкретными составами преступлений и правонарушений, которые характеризуются признаком

<sup>12</sup> Балашова Н. Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. 2007. № 4. С. 82–89.

<sup>13</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 298.

<sup>14</sup> См.: Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2. С. 97–98; Бурлаков В.Н. Криминология. Учебник для юрид. вузов / Под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317; Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал рос. права. 2009. № 3.

<sup>9</sup> Закон называет непредставление указанных сведений либо представление заведомо недостоверных сведений правонарушением.

<sup>10</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>11</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

использования должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах<sup>15</sup>.

В Законе о противодействии коррупции содержится дефиниция термина “коррупция”, которая исходит именно из узкого подхода, раскрывая объем этого понятия путем перечисления коррупционных действий. В этой связи В.Н. Плигин отметил, что в данном определении содержится перечень коррупционных правонарушений. Согласно ст. 1 Закона о противодействии коррупции в объем понятия “**коррупция**” входят:

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки;
- получение взятки;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп;

иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Таким образом, государственным и муниципальным служащим предлагается взять на себя роль следователей и судей одновременно и принимать непростые юридически значимые решения о квалификации действий, к которым их склоняли или склоняют третьи лица. Задача по меньшей мере непростая. Вместе с тем неисполнение ее (т.е. несообщение о факте склонения к совершению коррупционных правонарушений) влечет применение самых строгих мер юридической ответственности вплоть до увольнения с государственной или муниципальной службы.

Увольнение за совершение дисциплинарного проступка, коим является виновное неисполнение обязанностей государственной или муниципальной службы, возможно только в случаях, прямо установленных законом. Это вполне согласуется с устоявшейся в теории и практике концепцией увольнения как особой меры дисциплинарного взыскания. Между тем ни Федеральный закон

“О государственной гражданской службе Российской Федерации”, ни Федеральный закон “О муниципальной службе в Российской Федерации”, ни другие законодательные акты об отдельных видах государственной службы такого основания прекращения трудового договора (служебного контракта) не содержат.

В этой связи представляется необходимым внести изменения в названные Законы и предусмотреть соответствующее основание увольнения государственного и муниципального служащего. До внесения таких изменений в качестве нормативного основания увольнения за неисполнение указанных обязанностей может выступать ст. 9 Закона о противодействии коррупции, поскольку как трудовым законодательством, так и законодательством о государственной службе допускается расширение установленного перечня оснований увольнения федеральным законом, каковым и является данный Закон. При этом следует учитывать, что согласно постановлению Правительства РФ “О трудовых книжках” от 16 апреля 2003 г. (с изм. и доп. от 6 февраля 2004 г.)<sup>16</sup> при прекращении трудового договора по специальным основаниям, предусмотренным федеральными законами, в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующие статью, пункт этого федерального закона. Соответственно, в рассматриваемом случае запись в трудовую книжку необходимо будет вносить со ссылкой на ч. 4 ст. 9 Федерального закона “О противодействии коррупции”.

Следует отметить, что поскольку нарушение обязанности сообщать о фактах коррупционного поведения отнесено к дисциплинарным проступкам, то при наложении дисциплинарного взыскания (в том числе и в виде увольнения) необходимо соблюдать правила их применения. Служебное законодательство, так же как и трудовое, в частности, устанавливает, что дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка. Однако нельзя не отметить специфику данного нарушения должностных обязанностей, которая связана со сложностью его выявления. В отличие от традиционных дисциплинарных проступков (прогул, появление на работе в состоянии опьянения, нарушение служебного распорядка и т.п.) факт несообщения о склонении к совершению коррупционного правонарушения достаточно трудно обнаружить и зафиксировать. В частности, обращение к государственному или муниципальному

<sup>15</sup> См.: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления. Учебное пособие. М., 2002; Криминология / Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369.

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 16. Ст. 1539; 2004. № 8. Ст. 663.

служащему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений может иметь место в домашней обстановке, путем телефонного звонка и т.п.

Представляется, что в такой ситуации момент обнаружения данного дисциплинарного проступка вполне может превысить установленные Законом шесть месяцев. Было бы целесообразно предусмотреть более продолжительный срок применения дисциплинарного взыскания в указанном случае. В качестве примера можно привести положения ст. 81 Трудового кодекса РФ, согласно которым увольнение работника в связи с совершением виновных действий, дающих основание для утраты к нему доверия, в случаях, когда эти действия совершены вне места работы или по месту работы, но не в связи с исполнением трудовых обязанностей, допускается не позднее одного года со дня обнаружения проступка работодателем.

Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г.)<sup>17</sup> в качестве одной из главных мер такого противодействия называет законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Данный механизм антикоррупционного законодательства не является абсолютно новым, так как это понятие используется в российском законодательстве на протяжении достаточно длительного времени, в том числе и применительно к публичным служебным отношениям. В связи с этим нормы указанного Закона частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых федеральных законах о государственной гражданской и муниципальной службе, и частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на публичной службе и предлагающие новые механизмы его разрешения.

По сравнению с указанными Законами Закон о противодействии коррупции в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы:

*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;

*во-вторых*, новый Закон подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и

муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Достаточно сложно сказать, что 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, но о создании реальной возможности их получения. Однако в любом случае понятия "**личная заинтересованность**" и "**конфликт интересов**" остаются, к сожалению, оценочными категориями.

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

Понятие личной заинтересованности в Законе о противодействии коррупции также претерпело некоторые изменения по сравнению с используемыми в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе.

*Во-первых*, в ее определении законодатель исключил указание на неосновательное обогащение. Данную *новеллу* следует считать обоснованной, так как использование в законодательстве о государственной и муниципальной службе гражданско-правового термина "**неосновательное обогащение**" справедливо критиковалось в юридической литературе. В частности, О.В. Казаченкова отмечала: "Сторонами в обязательствах вследствие неосновательного обогащения могут выступать граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования. Гражданский служащий в силу своего особого статуса не может являться участником гражданского оборота. В связи с этим распространение гражданских норм на отношения, регулируемые законодательством о государственной службе, представляется неправомерным"<sup>18</sup>;

*во-вторых*, вместо общего указания на натуральную форму 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. При определении имущественного характера услуг и указанных прав правоприменителю следует руководствоваться гражданским и налоговым законодательством РФ;

*в-третьих*, законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут

<sup>17</sup> См.: Росс. газ. 2008. 5 авг.

<sup>18</sup> Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал рос. права. 2006. № 3.

получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения (как это было сделано в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе). Нельзя не отметить, что указание на “граждан или организации, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами”, обоснованно критиковалось за чрезмерную расплывчатость, так как любой государственный и муниципальный служащий, будучи членом социума, естественно, связан различными обязательствами со значительным количеством различных организаций (такowymi, например, являются обязательства платить коммунальные платежи; рассчитываться по взятому в банке кредиту и т.п.).

Однако в этом плане еще более сложно признать удачным используемое в Законе о противодействии коррупции понятие “**третьи лица**”. Под третьими лицами вполне резонно можно понимать абсолютно любых граждан и организации. В результате этого, исходя из буквального толкования рассматриваемой нормы, личной заинтересованностью, влекущей возникновение конфликта интересов, можно признать такие действия служащего, которые повлекут получение доходов органами государственной власти или иными государственными организациями (ведь они, безусловно, по отношению к государственному или муниципальному служащему также являются третьими лицами). В дальнейшем требуется уточнение и разъяснение термина “третьи лица”, используемого в рассматриваемом Законе. Как представляется, в данном случае следует отказаться от обобщенных формулировок и максимально четко регламентировать, какие именно финансовые обязательства, связи между гражданским служащим и гражданами и организациями могут приводить к возникновению конфликта интересов.

В ст. 11 Закона о противодействии коррупции выделяются два субъекта предотвращения и урегулирования конфликта интересов – государственного (муниципального) служащего и представителя 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 известно.

Обязанность информирования о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов возникает у государственного или муниципального служащего в момент, когда тот узнает об этом<sup>19</sup>. 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. В этом плане представляется перспективным закрепление в подзаконных актах, устанавливающих особенности предотвращения и разрешения конфликта интересов в различных государственных органах, перечня 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 Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2006 г.)<sup>20</sup> **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.

Представляется, что о случаях возникновения таких предконфликтных ситуаций служащий должен информировать всегда. В то же время перечень таких ситуаций не должен носить исчерпывающего характера. Так, А.Ф. Ноздрачев справедливо указывает: “Гражданский служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов (например, должности, связанные с оказанием государственных услуг, лицензированием, регистрацией и т.д.), обязан заявлять представителю нанимателя о характере и размерах своей личной заинтересованности: при своем назначении на

<sup>19</sup> Представляется, что речь должна идти только о реальной угрозе возникновения конфликта интересов, так как просто “угроза” его возникновения существует, естественно, всегда.

<sup>20</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1180.

должность, при прохождении аттестации, при любом изменении ситуации”<sup>21</sup>.

Неисполнение рассмотренных выше обязанностей государственным или муниципальным служащим должно рассматриваться как дисциплинарный проступок и может повлечь привлечение его к дисциплинарной ответственности. Однако при этом следует помнить, что во всех таких случаях необходимым условием привлечения служащего к ответственности является установление его вины. Применительно к обеим обязанностям это выглядит достаточно сложным в силу оценочного характера конфликта интересов и, соответственно, мер, которые могут быть предприняты с целью его недопущения.

В ч. 4 и 5 ст. 11 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 или самоотвод государственного или муниципального служащего.

Применительно к указанным способам можно отметить следующее. Изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, может, как представляется, носить временный или постоянный характер. Что касается временного отстранения, то применительно 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, когда, собственно говоря, еще только решается вопрос о наличии или отсутствии конфликта вообще. В силу этого законодательство о

государственной гражданской и муниципальной службе в качестве гарантии для государственного и муниципального служащего предусматривает сохранение за ним денежного содержания на все время отстранения от замещаемой должности.

В то же время определенные вопросы вызывает реализация рассматриваемой меры на государственной военной и правоохранительной службе. Законодательство об этих видах службы не регулирует отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей государственных служащих, являющихся стороной конфликта интересов, и, соответственно, не предусматривает и сохранения за ними денежного содержания в указанных случаях. Представляется, что отстранение их от должности по этому основанию до внесения соответствующих изменений в законодательство о данных видах службы недопустимо.

Постоянное изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего может выражаться в его переводе на другую должность (или в изменении условий контракта или трудового договора, не являющихся переводом). Переводы государственных служащих регулируются специальным законодательством о государственной службе: ст. 28 и 29 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”; ст. 44 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” от 28 марта 1998 г.<sup>22</sup>; ст. 71–72 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (утв. Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г.)<sup>23</sup> и др. и в некоторых случаях трудовым законодательством (гл. 12 ТК РФ), переводы муниципальных служащих – только трудовым законодательством. Однако во всех случаях следует помнить, что, поскольку постоянные переводы на другую должность (постоянное изменение условий трудового договора или контракта) по общему правилу возможны только с согласия служащего, разрешение конфликта интересов указанным путем возможно только на основе двустороннего волеизъявления.

Отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, как способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов (самостоятельный или сопряженный с изменением должностного или служебного поло-

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

<sup>22</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>23</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

жения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов) возможен только в случае, если указанная выгода носит одномоментный характер, так как в противном случае нельзя точно быть уверенным, что конфликт интересов разрешен. По смыслу данного способа он также может быть использован только при наличии согласия служащего. Из содержания Закона о противодействии коррупции непонятен способ отказа государственного или муниципального служащего от полученной или предполагаемой выгоды. По-видимому, это может быть представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство воздержаться от совершения определенных действий или возврат полученных денег (имущества), если выгода уже получена. Однако неясными остаются юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения. Кроме того, если выгода уже получена, возврат ее может быть не всегда возможен (например, если организация, от которой служащий получил денежные средства, прекратила свое существование). В таком случае использование данного способа выглядит невозможным. Представляется, что процедура отказа от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, должна быть более подробно урегулирована законодательством или подзаконными актами.

Требует также детального урегулирования процесс отвода (самоотвода) государственного или муниципального служащего. Понятие отвода (самоотвода) ранее в законодательстве о государственной и муниципальной службе не использовалось и было характерно в основном для сферы юрисдикционной деятельности. Так, в соответствии с процессуальным законодательством РФ 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. По аналогии можно предположить, что 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 за определенной организацией и т.п. В любом случае применение данного способа требует подробной регламентации в законодательстве.

Закон о противодействии коррупции предусматривает использование специальных антикоррупционных механизмов не только в период

прохождения служащим государственной или муниципальной службы, но и в течение двух лет после увольнения. В соответствии с ч. 1 ст. 12 гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ. Данное положение также не является для государственной гражданской службы абсолютно новым, однако в Законе о противодействии коррупции он претерпел существенные изменения.

Так, в отношении государственных гражданских служащих Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации” был установлен запрет на замещение в течение двух лет должностей, а также выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности. В этой связи некоторые авторы обоснованно отмечали, что категория “отдельные функции” в данном контексте является оценочной категорией, а это может привести к разным результатам при внешне схожих ситуациях<sup>24</sup>. Неясно, кто же должен определять, входили ли указанные “отдельные функции” в должностные обязанности государственного служащего. Между тем вопрос в данном случае касается конституционного принципа свободы труда, и вряд ли ему соответствует подобная неопределенность правового регулирования.

В силу этих, а также некоторых других причин указанная норма оставалась “мертвой”: никакого контроля за трудовой деятельностью бывших государственных гражданских служащих не осуществлялось, проверки “применимости” данного запрета работодателями при заключении трудовых договоров с указанными лицами не проводились.

<sup>24</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (Постатейный / Под ред. В.А. Козбаненко. М., 2008.

В новом Законе о противодействии коррупции можно выделить следующие *изменения*:

– вместо использования вызывавшей критику формулировки о служащем, в чьи должностные обязанности входили “отдельные функции государственного управления данными организациями”, предусмотрено принятие перечня таких должностей;

– полный запрет на работу в указанных организациях был заменен на требование получить разрешение для ее осуществления.

Решение вопроса о возможности бывшего государственного или муниципального служащего работать в конкретных коммерческих и некоммерческих организациях возложено на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов. В настоящее время статус этих комиссий по отношению к государственной гражданской службе урегулирован на федеральном уровне ст. 19 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов (утв. Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г.<sup>25</sup> и ст. 14.1 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”). Ни один из указанных актов не регулирует порядок дачи комиссиями согласия на работу указанных государственных и муниципальных служащих в коммерческих и некоммерческих организациях после окончания их служебной деятельности. Представляется, что в данном случае неприменимы положения о порядке разрешения конфликта интересов, так как конфликтом интересов является ситуация противоречия публичных обязанностей и частных интересов действующего государственного или муниципального служащего. Следовательно, этот вопрос также требует отдельного регулирования.

Если применительно к государственной гражданской и муниципальной службе определен хотя бы порядок создания комиссий по урегулированию конфликта интересов, то на военной и правоохранительной службе данные комиссии до настоящего времени не создавались. В силу этого существует объективная необходимость разработки нормативного акта федерального уровня, в котором решались бы вопросы создания комиссий по урегулированию конфликта интересов во всех

государственных органах и порядка решения ими вопроса о возможности бывших государственных служащих работать в коммерческих и некоммерческих организациях после окончания службы. Указанный акт должен быть принят только одновременно с утверждением перечня должностей, на которые данный запрет распространяется. В противном случае может сложиться ситуация, когда бывшие государственные служащие, замещавшие в период службы должности, вошедшие в данный перечень, будут испытывать сложности с трудоустройством, так как из-за отсутствия процессуальных норм им невозможно будет получить согласие на работу.

Для реализации указанного выше требования Законом о противодействии коррупции предусмотрена обязанность гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы согласно установленному перечню, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы. Работодатель же при заключении трудового договора с указанными гражданами обязан в 10-дневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы.

Важно отметить, что обязанность уведомить представителя нанимателя (работодателя) (старого) возникает у работодателя (нового) в 10-дневный срок *после* заключения трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим. В этом, на наш взгляд, скрыта определенная коллизия с ч. 1 ст. 12 Закона о противодействии коррупции, так как последняя запрещает указанным служащим замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях без согласия комиссий по урегулированию конфликта интересов. Однако при соблюдении установленных ч. 2 и 4 Закона о противодействии коррупции и ст. 64.1 Трудового кодекса РФ требований всеми лицами, к которым они обращены, это приведет к тому, что бывший государственный или муниципальный служащий уже займет должность в коммерческой или некоммерческой организации, проработает в ней определенный срок (10-дневный срок уведомления, а также срок рассмотрения вопроса комиссией по урегулированию конфликта интересов), и лишь после этого будет принято решение: разрешать ему дальнейшую работу или нет.

<sup>25</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 11. Ст. 1280.

Хотя, на первый взгляд, рассмотренные законодательные новеллы позволяют (разумеется, после принятия всех необходимых подзаконных актов) решить проблему противодействия коррупции во взаимодействии государственных и муниципальных служащих с подчиненными им коммерческими и некоммерческими организациями, фактический анализ показывает, что это не так. Дело в том, что ст. 12 Закона о противодействии коррупции запрещает бывшим государственным и муниципальным служащим работу в организациях, отдельные функции государственного управления которыми входили в их должностные обязанности, только на условиях трудового договора. Однако этот запрет легко обходится в случае заключения не трудового, а гражданско-правового договора с коммерческой или некоммерческой организацией (например, договора возмездного выполнения работ или возмездного оказания услуг).

Показательно, что, в отличие от указанной нормы, ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрещает в указанных случаях не только замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организа-

циях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего. Однако никаких механизмов уведомления представителя нанимателя (работодателя) о заключении таких договоров этим Законом не предусмотрено. Ответственность, установленная ст. 19.29 КоАП РФ, распространяется только на случаи привлечения к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами РФ, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Соответственно, запрет, установленный ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», применяться на практике не будет.

Таким образом, подводя итоги, можно констатировать, что действующее антикоррупционное законодательство содержит достаточно много пробелов и недоработок. Остается надеяться, что все они будут восполнены путем внесения изменений в законодательные и подзаконные акты в ближайшие годы.