

Р. У. Рамазанов

НЕДОПУЩЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Аннотация. В статье рассматриваются меры по противодействию коррупции в органах власти и управления. Указывается на проблемы формирования правовых и организационных основ реализации законодательства о противодействии коррупции. Предлагается внесение изменений в действующее законодательство, регламентирующее порядок разрешения конфликта интересов. Также предлагается внесение изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» с целью улучшения правового механизма недопущения и разрешения конфликта интересов. Кроме того, в статье предлагается усилить ответственность должностных лиц за нарушение законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе.

Ключевые слова: юриспруденция, коррупция, ответственность, законодательство, государственный, конфликт, служащий, муниципальный, нарушения, гражданский.

Недопущение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе является одним из важных механизмов борьбы с коррупцией.

Термин «конфликт» (от латинского *conflictus* — «столкновение») определяется как столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия.

В основе 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.¹

В контексте деятельности государственных и муниципальных служащих термин «конфликт интересов» стал применяться в связи с вопросами коррупционного поведения.

Возникновение данного института вызвано необходимостью предотвращения влияния на служащих каких-либо интересов, которые могут повлиять на выполнение ими должностных обязанностей.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный президентом Российской Федерации 13.03.2012 г., в качестве главных антикоррупционных мер называет формирование действенного механизма

предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе.

Правовое закрепление института разрешения конфликта интересов на службе в числе прочего направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения должностных обязанностей, а также исключение возможных злоупотреблений на службе.

При этом необходимо исходить из того, что конфликт интересов не является служебным спором, так как возникает не по поводу установления или применения условий труда, а по поводу наличия или отсутствия личной заинтересованности у служащего.

Международное право механизм выявления и разрешения конфликта интересов на службе рассматривает как один из важных в предотвращении коррупции.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. провозглашается, что государство должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации 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 лиц².

¹ Социальная психология. Словарь / Под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь. В 6 т. / Ред.-сост. Л.А. Карпенко / Под ред. А.В. Петровского. М.: ПЕР СЭ, 2006.

² Конвенция Организации Объединенных Наций по противодействию коррупции, одобренная Правительством РФ 20

Впервые нормативное определение понятия «конфликт интересов» в законодательстве 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 декларативный характер, поскольку его значение было ограничено формулировкой ст. 11 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», устанавливающей запрет государственному служащему заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Введение института конфликта интересов в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» связано с либерализацией запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью.

На законодательном уровне образование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов было предусмотрено в ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В ней же указывалось, что такие комиссии создаются в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта по управлению государственной службой. Организация комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов рассматривается как создание внутриведомственной основы противодействия коррупции в рамках проводимой в стране административной реформы³.

Конфликт интересов согласно ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами граждан, организаций, обще-

ства, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Таким образом, в трактовке понятия 2конфликт интересов» в двух законах имеются различия, а именно в 79-ФЗ содержится формулировка «может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей», а в 273-ФЗ содержится фраза «может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей».

Кроме того, 273-ФЗ подчеркивает, что личная заинтересованность служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Предполагается, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения.

Возникновение конфликта интересов на службе обуславливается наличием определенных условий, к которым относятся:

- широта свободы административного усмотрения в действиях должностных лиц;
- несовершенство нормативных актов, не содержащих четкого перечня оснований для принятия управленческих решений должностными лицами;
- недостаток разработанности административных процедур, в т. ч. процедур досудебного обжалования действий должностных лиц;
- дублирование полномочий, нечеткое определение объема их компетенции;
- отсутствие норм, устанавливающих ответственность.

Сами же конфликтогенные признаки могут выражаться: в неприятии государственным или муниципальным служащим мер по предотвращению возникшего или могущего возникнуть конфликта интересов, а равно в неуведомлении представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов либо о наличии

октября 2005 г. // Коммерсантъ. 21.10.2005. Конвенция ратифицирована 8 марта 2006 г. ФЗ №40 «О ратификации Конвенции ООН против коррупции».

³ Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права 2009. N 3.

личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов; в непринятии представителем нанимателя мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов; во владении государственным или муниципальным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно в непринятии мер к передаче принадлежащих ему указанных активов в доверительное управление в соответствии с законодательством в целях предотвращения конфликта интересов; в замещении должности государственной (муниципальной) службы в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным (муниципальным) служащим, если это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; в занятии иной оплачиваемой деятельностью без уведомления работодателя при наличии (возможности) конфликта интересов.

Поскольку конфликт интересов является оценочной категорией, то это означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением со стороны служащего и представителя нанимателя. В этом случае необходим кто-то третий, кто может и имеет право разрешать подобную ситуацию.

Для этого образуются специальные комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих определен Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года №821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»). Порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих субъектов определяется нормативно-правовым актом субъекта.

При этом в соответствии с ч. 4 ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» для урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления могут образовываться комиссии по урегулированию конфликта интересов. Порядок создания и функцио-

нирования таких комиссий в указанном законе не определен, поэтому такой порядок должен определяться муниципальным правовым актом. Таким образом, положения о данных комиссиях на местном уровне должны утверждаться решением представительного органа муниципального образования.

Деятельность указанных комиссий направлена на урегулирование конфликта интересов, т.е. на изменение должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке.

В случае установления комиссией признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) служащего информация об этом представляется руководителю органа для решения вопроса о применении к служащему мер ответственности.

Если комиссией будет установлен факт совершения служащим действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействия) и подтверждающие такой факт документы в правоохранительные органы.

Для исполнения решений комиссии могут быть подготовлены проекты нормативных правовых актов, решений или поручений, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение руководителя.

Руководитель обязан рассмотреть решение комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к служащему мер ответственности.

При этом предоставление представителю нанимателя права единолично решать, увольнять ли служащего, нарушившего установленный законодательством запрет либо ограничение, или нет, направлено на предоставление последнему возможности устранять обстоятельства, препятствующие продолжению служебных отношений.

Полагаем, что решение вопроса о необходимости применения к служащему той или иной санкции не должно оставаться на усмотрение представителя нанимателя. Фактически в настоящее время служащие могут нарушать установленные запреты и ограничения до того момента, пока представитель нанимателя (работодатель) не посчитает необходимым расторгнуть с ними трудовой договор.

Сама формулировка нормы «представитель нанимателя» может привлечь служащего к дисциплинарной ответственности является диспозитивным установлением возможности привлечения или непривлечения служащего к ответственности при совершении им дисцип-

линарного проступка. Указанное может расцениваться в качестве коррупционного фактора в соответствии с подп. «б» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 №96.

Также следует отметить, что, исходя из анализа полномочий комиссий по урегулированию конфликта интересов, можно установить дисбаланс между полномочиями комиссий и характером принимаемых ими решений⁴.

Следует обратить внимание и на то, что представители нанимателя с целью ухода от персональной ответственности выносят незаконные решения на обсуждение коллегиальных органов, лоббируя их принятие. Члены комиссий, находясь в подчинении и служебной зависимости от руководителей этих органов, в большинстве случаев поддерживают принятие таких решений.

В тех же случаях, когда комиссии находят в действиях служащих нарушения требований действующего законодательства, слабость законодательства заключается в рекомендательном характере решений комиссий, за исключением решения, принимаемого по итогам рассмотрения обращения бывшего государственного гражданского служащего на получение согласия комиссии для замещения должностей, а также выполнения работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в его должностные обязанности (абзац 2 подпункта «б» пункта 16 Положения «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. №821).

Полагаем, что все решения, принимаемые комиссиями по урегулированию конфликта интересов, должны носить обязательный характер.

Нормы о необязательном характере решений для работодателей сводят на нет работу указанных комиссий и дают возможность руководителям самостоятельно решать, счесть ли конфликт незначительным, и позволить служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов.

Весь образованный законодателем механизм выявления и урегулирования конфликта интересов на

службе ставится в зависимость от воли представителя нанимателя.

В ч. 4 и 5 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержатся способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе, к которым относятся:

- изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Необходимо законодательно закрепить процедуру изменения должностного или служебного положения, а также процедуру проведения отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего. Также перечень способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов необходимо дополнить правом комиссии увольнения служащего.

Кроме того, следует обратить внимание на коллизию норм относительно того лица, которого служащий должен информировать о случаях возникновения предконфликтных ситуаций.

Так, ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что в случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме, т.е. законодатель предписывает государственному гражданскому служащему уведомить о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов представителя нанимателя.

При этом ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлена обязанность служащих в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения.

⁴ См.: Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 2.

Тогда как непосредственный начальник не всегда является представителем нанимателя для служащего.

Полагаем, что в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» необходимо внести изменения, установив обязанность служащих уведомлять о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения представителя нанимателя (работодателя).

Также представляется целесообразным рассмотрение вопроса о внесении изменений в действующее

законодательство, которые бы предусматривали примерный перечень конфликтных ситуаций, исходя из действующего законодательства (наличие учредительства, совмещение должностей родственниками, владение акциями и т.д.).

Устранение этих противоречий потребует системной и детальной разработки на законодательном уровне особых административных процедур разрешения конфликта интересов и рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению служащих, согласованием этих процедур с административным, гражданским и уголовным законодательством.

Библиография

1. Социальная психология. Словарь /Под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь. В 6 т. / Ред.-сост. Л.А. Карпенко / Под ред. А.В. Петровского. М.: ПЕР СЭ, 2006.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций по противодействию коррупции, одобренная Правительством РФ 20 октября 2005 г. // Коммерсантъ. 21.10.2005. Конвенция ратифицирована 8 марта 2006 г. ФЗ №40 «О ратификации Конвенции ООН против коррупции».
3. Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал рос. права. 2009. N 3
4. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 2.

References (transliteration)

1. M.Yu. Kondrat'ev. Sotsial'naya psikhologiya. Slovar' /Pod red. M.Yu. Kondrat'eva // Psikhologicheskij leksikon. Entsiklopedicheskij slovar'. V 6 t. / Red.-sost. L.A. Karpenko / Pod red. A.V. Petrovskogo. M.: PER SE, 2006.
2. Tsirin A.M. Formirovanie institutsional'noy osnovy protivodeystviya korrupsii v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti // Zhurnal ros. prava. 2009. N 3
3. Dement'ev A.N., Kachushkin S.V. Institut konflikta interesov i predotvrashchenie korrupsii na gosudarstvennoy grahdanskoj sluzhbe // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2008. N 2.