

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Одним из аспектов, на который обращают внимание европейские организации, заинтересованные в борьбе с коррупцией, является внедрение в практику государственного управления кодексов служебного (этического) поведения государственных служащих и механизмов связанных с разрешением конфликта интересов. Достаточно широкое распространение и принципиальные содержательные совпадения кодексов поведения государственных служащих многих государств вызвали объективную необходимость разработки *модельных кодексов поведения государственных служащих*. Модельный кодекс поведения государственных служащих призван служить стандартом при проведении реформы государственной службы в тех странах, где нормы этического поведения чиновников еще не закреплены в нормативных актах¹.

В этой связи следует обратить внимание на практику Совета Европы в данном направлении. Так, в мае 2000 г. Комитет министров Совета Европы принял рекомендацию № R (2000) 10, в которой предложил государственным органам стран — членом Совета Европы — разработать и внедрить в соответствии с национальным законодательством и принципами государственного управления *кодексы поведения для государственных служащих*. Образцом для этого должен послужить *Модельный кодекс поведения государственных служащих*².

Европейский модельный кодекс поведения государственных служащих был разработан междисциплинарной группой по борьбе с коррупцией и явля-

ется составным элементом в механизме реализации Программы по противодействию коррупции. С самого начала Кодекс поведения государственных служащих касался исключительно государств Евросоюза³. Позднее этот документ стал рекомендоваться всем государствам, в которых осуществляются административные реформы, а также реформы государственной службы. По своей структуре Модельный кодекс поведения государственных служащих содержит в себе нормативные предписания, регламентирующие порядок получения чиновником подарков, использование служебной информации, трудоустройство чиновников после увольнения с государственной службы. Следует отметить, что практически все рекомендации учтены в законодательстве о государственной гражданской службе РФ. В настоящее время остается лишь совершенствовать административно-правовой механизм их реализации.

Необходимо подчеркнуть, что значение Модельного кодекса поведения государственных служащих, разработанного экспертами Совета Европы, состоит в том, что данный документ определяет проблемные, с этической точки зрения, вопросы в сфере публичного управления и устанавливает общие требования в вопросе предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственной службы⁴.

Значение этических императивов в системе государственной службы достаточно велико. Как отмечал еще дореволюционный российский правовед Б. Чичерин, «власть держится не одними присвоенными ей правами, но и нравственным авторитетом. Поэтому служащие, в особенности облеченные властью, обязаны не унижать ее своим поведением, как в общественной, так и в частной жизни. Безнравственные и недостойные чести поступки не совместимы со служебным положением. С целью устранения всяких нареканий и соблазнов служащим воспрещаются иногда и посторонние занятия, как-то ремесла, тор-

¹ См.: Оболонский А.В. Размышление о Британском опыте в Российском контексте // Парламентская этика в России. — М., 2002. — С. 174; Административная этика / Под ред. В.Л. Романова. — М., 1999; Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы - антикоррупционную направленность // Закон и право. — 2003. — № 8. — С. 22.

² См.: Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. — М., 2003. — С. 34.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Там же.

говля и т.п.»⁵. В начале XX в. А.И. Елистратов также указывал на обязанность чиновников поддерживать достоинство власти в своей частной жизни⁶. «Факты, свидетельствующие о неэтичном поведении служащего, использующего власть в личных корыстных интересах, могут вызвать у граждан отрицательные мысли и чувства о государственном учреждении, аппарате в целом, породить сомнения в правильности порядка подбора кадров, искренности государственных служащих»⁷.

В этой связи вполне целесообразно объединение имеющихся нормативных предписаний, закрепляющих этические стандарты поведения государственных и муниципальных служащих в едином «Кодексе служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации». Необходимость принятия такого законодательного акта уже давно назрела, поскольку, как отмечает А. Кузьмичев, «право по настоящему сильно тогда, когда его нормы содержат в себе мораль, моральные ценности»⁸.

Предпринимаемые в Российской Федерации последовательные шаги по формированию и развитию антикоррупционной политики, сопровождаются достаточно основательным политико-правовым обеспечением. За последние годы были подписаны и ратифицированы международные антикоррупционные конвенции, Россия вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО) и стала ее полноправным участником, создан работающий Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, утвержден и реализуется Национальный план противодействия коррупции, развивается федеральное законодательство о противодействии коррупции.

Указанные мероприятия определили задачи использования в практике противодействия коррупции беспрецедентных для России антикоррупционных инструментов, отличающихся новизной и оригинальностью для российской правовой системы, и при этом обладающих высоким потенциалом результативности. Одно из таких средств образует правовой институт урегулирования и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Изучение правоприменительной практики по разрешению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, свидетельствует об отсутствии действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента РФ от 3 марта 2009 г. № 269. Предусмотренные законодательством функции комиссий для целей непосредственного предупреждения коррупционных правонарушений на ранней стадии их возникновения (на этапе выявления и устранения причин и условий, им способствующих), не реализуются. Данный аспект в рамках проводимой антикоррупционной политики России остается актуальным в условиях сохранения тенденций использования государственными и муниципальными служащими своего должностного (служебного) положения и предоставленных им полномочий для коррупционных целей (в основе которого лежит конфликт интересов).

Широкое распространение получают такие проявления конфликта интересов, как инвестирование аффилированных с государственными или муниципальными служащими коммерческих структур за счет бюджета, необоснованная и часто убыточная передача госимущества (государственных услуг) в их управление, опосредованное участие в котором (как правило, через родственников) осуществляют государственные или муниципальные служащие.

Вопиющими, остаются случаи совмещения государственной (муниципальной) службы с коммерческой деятельностью. Большинство из этих проявлений возникает в результате нарушения установленных действующим законодательством требований к служебному поведению соответствующих служащих, запрещающих возможность получения ими при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц. Как следствие, угрожающий характер приобретает тенденция к коммерциализации системы государственной и муниципальной службы, когда занятие должности, рассматривается, в первую очередь, как возможность незаконного использования предоставленными законом служебными (должностными) полномочиями в угоду личным (корпоративным) корыстным интересам, вопреки государственным и общественным интересам.

Наличие конфликта интересов на государственной и муниципальной службе при реализации не-

⁵ См.: Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. – М., 1894. – С. 368.

⁶ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 116.

⁷ См.: Попков В.Д. Этика советской государственной службы. – М., 1970. – С. 122.

⁸ См.: Кузьмичев А. Проблемы морали или права? // Служба кадров. – 2001. – № 12. – С. 42.

обходимых социально-экономических программ и мероприятий, особенно в условиях мирового финансового кризиса, последствия которого испытывает Россия, разрушает фундаментальные демократические процессы, подрывает политические и правовые устои государственной власти и ее авторитет. В таких условиях, правовой институт разрешения конфликта интересов не выполняет своей функции как одного из эффективных инструментов предупреждения и противодействия коррупции.

В ходе осуществления государственно-служебных отношений нередко возникают различного рода конфликты и споры, которые требуют своего разрешения. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе образует ситуация, характеризующаяся:

- наличием личной заинтересованности (прямой или косвенной) государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей;
- возникновением или возможностью возникновения противоречия между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства;
- способностью указанного противоречия привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Таким образом, *конфликт интересов* — 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 гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации.

Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на

объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. 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.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы в порядке, установленном законом.

Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых

экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Индивидуальный служебный спор — это неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Индивидуальные служебные споры рассматриваются следующими органами по рассмотрению индивидуальных служебных споров:

- комиссией государственного органа по служебным спорам;
- судом.

Порядок рассмотрения служебных споров в органах по рассмотрению служебных споров регулируется настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется также гражданским процессуальным законодательством РФ.

Комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя из равного числа представителей выборного профсоюзного органа данного государственного органа и представителя нанимателя.

Представители выборного профсоюзного органа данного государственного органа избираются в комиссию по служебным спорам на конференции гражданских служащих государственного органа. Представители представителя нанимателя назначаются в комиссию по служебным спорам представителем нанимателя.

Комиссия по служебным спорам имеет свою печать. Организационное и техническое обеспечение деятельности комиссии по служебным спорам осуществляется государственным органом.

Комиссия по служебным спорам избирает из своего состава председателя и секретаря комиссии.

Служебный спор рассматривается комиссией по служебным спорам в случае, если гражданский служащий самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя.

Гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе, может обратиться в комиссию по служебным спорам в трехмесячный

срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

В случае пропуска по уважительным причинам срока, комиссия по служебным спорам может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу. Поступившее в комиссию по служебным спорам письменное заявление гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, подлежит обязательной регистрации указанной комиссией в день его подачи. Комиссия по служебным спорам обязана рассмотреть служебный спор в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного заявления. Порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения регулируется федеральным законом.

Решение комиссии по служебным спорам может быть обжаловано любой из сторон в суд в десятидневный срок со дня вручения ей копии решения комиссии. В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока суд может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу.

В судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам РФ.

Непосредственно в судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям:

- гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, — о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской

службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы;

- представителя нанимателя — о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральными законами.
- о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу;
- по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации.

В случаях освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы по основаниям, не предусмотренным законом, или с нарушением установленного порядка освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы либо

в случае незаконного перевода на иную должность гражданской службы суд вправе по письменному заявлению гражданского служащего вынести решение о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда. Размер возмещения определяется судом.

Сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, переводом на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, устанавливаются федеральным законом.

Библиографический список:

1. Елистратов А.И. Основные начала административного права. — М., 1917.
2. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. — М., 2003.
3. Оболонский А.В. Размышление о Британском опыте в Российском контексте // Парламентская этика в России. — М., 2002.
4. Кузьмичев А. Проблемы морали или права? // Служба кадров. — 2001. — № 12.
5. Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы — антикоррупционную направленность // Закон и право. — 2003. — № 8.
6. Административная этика / Под ред. В.Л. Романова. — М., 1999.
7. Попков В.Д. Этика советской государственной службы. — М., 1970.
8. Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. — М., 1894.

References (transliteration):

1. Elistratov A.I. Osnovnye nachala administrativnogo prava. — M., 1917.
2. Vasil'ev D.V., Drobyshev P.Yu., Konov A.V. Administrativnaya etika kak sredstvo protivodeystviya korruptsii. — M., 2003.
3. Obolonskiy A.V. Razmyshlenie o Britanskom opyte v Rossiyskom kontekste // Parlamentskaya etika v Rossii. — M., 2002.
4. Kuz'michev A. Problemy morali ili prava? // Sluzhba kadrov. — 2001. — № 12.
5. Kurakin A.V. Gosudarstvennym sluzhashchim neobkhodim kodeks povedeniya, ili kontseptsii reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby — antikorrupcionnuyu napravlennost' // Zakon i pravo. — 2003. — № 8.
6. Administrativnaya etika / Pod red. V.L. Romanova. — M., 1999.
7. Popkov V.D. Etika sovetskoy gosudarstvennoy sluzhby. — M., 1970.
8. Chicherin B. Kurs gosudarstvennoy nauki. Ch. I. Obshchee gosudarstvennoe pravo. — M., 1894.