

DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-209-215

УДК 328.185: 35.08

А. Б. Литовка

Совершенствование механизма выявления и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе России

Проблема предотвращения и пресечения нарушений антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений прав, нарушений правил служебного поведения на государственной (муниципальной) службе является одной из наиболее острых на протяжении уже нескольких лет. Законодательным и практическим вопросам превентивного воздействия на причины и условия, которые способствуют возникновению указанных нарушений на государственной (муниципальной) службе, посвящаются парламентские слушания, правительственные заседания, ведомственные и межведомственные совещания, научные форумы, конференции и многочисленные научные исследования. В данной статье рассматриваются анализ действующего законодательства о противодействии коррупции и совершенствование деятельности по выявлению конфликта интересов, ряда законодательных мер, повышающих эффективность практической деятельности по выявлению и разрешению конфликта интересов. Также автор обращает внимание на то, что порядок предоставления государственными служащими и лицами, поступающими на государственную службу, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, государственные и муниципальные органы, государственный служащий, антикоррупционный мониторинг.

Анализ действующего законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы позволяет сформулировать некоторые предложения (идеи) по развитию и обновлению механизма выявления и разрешения конфликта интересов. Идеи обновления механизма имеют в основном прикладную направленность и касаются непосредственно повышения эффективности практической деятельности по выявлению, предотвращению и пресечению конфликта интересов. Однако достичь названного результата в отрыве от законодательного регулирования возможным не представляется. Поэтому реализация приводимых ниже идей практической направленности потребует модернизации законодательства. Ранее уже говорилось о необходимости коррекции базового понятия «конфликт интересов». И обновленное понятие конфликта интересов по-

явилось в российском законодательстве в 2015 г. Но, кроме того, требуется принять ряд законодательных мер, повышающих эффективность практической деятельности по выявлению и разрешению конфликта интересов.

Необходимо совершенствование деятельности по выявлению конфликта интересов. Это потребует создания системы оценки рисков возникновения конфликта интересов. В настоящее время в целях выявления конфликта интересов законодателем на государственных служащих возложен ряд обязанностей, в частности представление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; обязательное уведомление представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов; передача ценных бумаг, акций

Литовка Алла Борисовна – канд. юрид. наук, доцент кафедры публичного и частного права, Дальневосточный институт управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). E-mail: aialitovka@yandex.ru

(долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством и т. д. Нуждается в совершенствовании порядок предоставления государственными служащими и лицами, поступающими на государственную службу, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера направлено на создание эмпирической базы антикоррупционного мониторинга в государственных и муниципальных органах. Анализ поступающих сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных (муниципальных) служащих имеет, как представляется, две цели: основную – выявление признаков коррупционных правонарушений государственных (муниципальных) служащих и вспомогательную – определение рисков возникновения конфликта интересов у государственных (муниципальных) служащих. Таким образом, развитие механизма выявления и разрешения конфликта интересов возможно путем совершенствования: а) правовой регламентации круга лиц, информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, которую должны предоставлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие; б) приемов и способов использования данной информации в целях эффективного противодействия коррупции. Круг лиц, информацию о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие, нуждается в расширении. В отличие от российского в зарубежном законодательстве круг лиц, доходы, расходы, имущество и обязательства имущественного характера, которые подлежат государственному контролю в связи с занятием должности государственной или муниципальной службы либо поступлением на нее, значительно шире, и в указанном отношении представляется полезным перенять опыт ряда других стран. Например, законодательством США предусмотрена обязанность государственных служащих предо-

ставлять в Управление по вопросам этики информацию о своих расходах и доходах, а также расходах и доходах близких родственников, к числу которых относятся не только дети и супруг (супруга), но и родители. В отечественной правовой литературе высказываются предложения о том, чтобы «...в отношении достаточно узкого круга служащих, занимающих руководящие посты и принимающих ответственные решения... закрепить обязанность предоставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только своих супругов и детей, но и всех лиц, связанных с ними отношениями близкого родства или свойства».

Для этого целесообразно применить подход, содержащийся в п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов). Согласно ст. 23 Закона от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» государственные служащие обязаны ежегодно декларировать доходы и имущество не только свои, но и супругов и прочих совершеннолетних близких родственников, к которым по закону относятся «родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки» при условии их совместного проживания и ведения общего хозяйства с государственным служащим. При регламентации круга лиц, сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, которые должны представляться государственными служащими или поступающими на государственную (муниципальную) службу лицами, целесообразно объединить в два подхода: идентификацию по степени родства и идентификацию по признакам ведения совместного хозяйства. Степень родства в целях противодействия коррупции необходимо понимать максимально широко: в список подконтрольных лиц должны входить родители, супруги, дети, братья и сестры (в том числе сводные), внуки государственных (муниципальных) служащих или поступающих на государственную (муниципальную) службу лиц, а также братья и сестры (в том числе сводные), родители и дети супругов (от иных браков). Необходимость идентификации по признаку ве-

дения совместного хозяйства обусловлена в том числе широким распространением в настоящее время в России фактического брачного сожительства, что предоставляет широкие возможности для легального сокрытия государственным служащими и лицами, поступающими на государственную службу, массива данных о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, что затрудняет проведение антикоррупционного мониторинга, а также оценку рисков возникновения конфликтов интересов [8].

Факт ведения совместного хозяйства должен устанавливаться при одновременном наличии хотя бы двух из следующих обстоятельств в отношении того лица, с которым предполагается ведение совместного хозяйства государственным (муниципальным) служащим или лицом, поступающим на соответствующую службу: совместное проживание (по данным регистрационного учета), наличие общих детей, общая собственность на объекты недвижимости и транспортные средства, совместные вклады или счета в банковских организациях. Также может быть предложено внести изменения в порядок проверки достоверности и полноты сведений об имуществе, правила осуществления которой рекомендованы к применению во всех органах государственной власти и местного самоуправления, закреплены Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению». Согласно п. 4 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», утвержденному названным Указом (далее — Положение о проверке достоверности сведений об имуществе), проверка достоверности и полноты сведений об имуществе государственных служащих

или лиц, поступающих на государственную службу, их супругов и детей осуществляется *ad hoc* по решению специально уполномоченных лиц (поименованы в названном Положении), принятому в письменном виде в отношении каждого гражданина или государственного служащего. При этом согласно п. 10 Положения о проверке достоверности сведений об имуществе решение о проверке принимается по специальному основанию — поступлению «достаточной информации, представленной в письменном виде в установленном порядке» от перечисленного круга субъектов. В настоящее время к числу инициаторов указанных проверок отнесены преимущественно правоохранительные и налоговые органы, постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями, Общественная палата Российской Федерации.

Таким образом, в некоторых субъектах из системы информирования о коррупционных правонарушениях фактически исключаются постоянно действующие руководящие органы региональных отделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений, зарегистрированных в установленном порядке. В ряде субъектов из числа инициаторов также были исключены региональные общественные палаты. Вместе с тем не существует единой практики и в отношении средств массовой информации (далее — СМИ): в одних субъектах они полностью исключены из списка лиц, чья письменная информация может служить основанием для проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, в других — инициаторами могут быть только общероссийские СМИ, в иных — общероссийские и региональные.

Решение рассмотренной проблемы имеет принципиальное значение для функционирования на федеральном, региональном и местном уровнях широкой системы информирования о фактах возможных коррупционных правонарушений. Для эффективной работы данной системы необходимо, чтобы возможно большее количество лиц, письменная информация которых может послужить

основанием для проведения проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, было наделено необходимыми полномочиями в соответствующих нормативных правовых актах.

А для этого необходимо предоставить соответствующие права общественным палатам субъектов Федерации, постоянным руководящим органам региональных отделений политических партий, зарегистрированных общественных объединений и т. д., но самое главное – в систему информирования о фактах коррупционного поведения должны быть вовлечены все возможные СМИ: иностранные, общероссийские, региональные и, конечно, местные.

Вместе с этим, как представляется, речь должна вестись в соответствующих нормативно-правовых актах не только о письменной (газеты, интернет-СМИ), но и об аудиовизуальной информации (радио, телевидение) в СМИ. Согласно ст. 11 Закона № 273-ФЗ государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. На государственных и муниципальных служащих также возложена обязанность в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно. Очевидно, что данная сформулированная в общем виде обязанность нуждается в уточнении. В юридической литературе предлагается, чтобы гражданский служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов, заявлял представителю нанимателя о характере и/или размерах своей личной заинтересованности. С учетом данной позиции рассматриваемую обязанность предлагается модифицировать. Исполнителями обязанности необходимо признать не только государственных (муниципальных) служащих, но и лиц, поступающих на соответствующий вид службы, что позволит уже при приеме на службу принимать меры по предотвращению конфликта интересов. Нуждается в уточнении форма уведомления о конфликте интересов. С учетом распространения рассматриваемой обязанности и на лиц,

не состоящих в служебных отношениях, представляется целесообразной наряду с предоставлением справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера подача поступающими на государственную (муниципальную) службу лицами декларации о конфликте интересов.[9]

В декларацию предлагается включать сведения о родственниках поступающего на государственную (муниципальную) службу лица, местах их работы, должностях, характере выполняемой ими работы, принадлежащих им и(или) поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц. В текущий период времени часть названных данных отражается в анкете государственного служащего и в справках о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Из формы анкеты предлагается дублирующие данные исключить, оставив лишь общие сведения о родственниках поступающего на государственную службу лица (степень родства, дата рождения, место проживания). Состав данных в формах справок о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера целесообразно оставить неизменным в целях удобства последующего сравнения соответствующей информации предыдущих и последующих периодов. Комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов предлагается наделить полномочиями по обязательному рассмотрению деклараций о конфликте интересов, оценке соответствующих рисков его возникновения и даче обязательного для представителя нанимателя заключения о возможности и условиях поступления лица на государственную службу. С учетом сказанного отметим, что на государственных (муниципальных) служащих должна быть возложена обязанность уточнения декларации о конфликте интересов в возможно короткий срок (например, недельный), как только им стало известно об изменении или возможности изменения данных, содержащихся в ней. В пункте 2 ст. 14 Закона № 79-ФЗ установлено право гражданского служащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Невершен-

ство данного положения заключается в том, что решение вопроса о возможности возникновения конфликта интересов осуществляется самим государственным служащим. В юридической литературе по данному поводу справедливо отмечается, что «... не всегда государственный или муниципальный служащий способен адекватно оценить ситуацию, связанную с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на государственной службе».

Речь идет о передаче имущества, ценных бумаг, долей в уставных капиталах хозяйственных обществ в доверительное управление и сроках осуществления процесса такой передачи.

В связи с этим предлагается ввести четкое правило, по которому гражданский служащий может выполнять иную оплачиваемую работу только с разрешения комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. При этом информацию об иной оплачиваемой работе также необходимо включать в качестве уточнения в декларацию о конфликте интересов. Нуждается в совершенствовании и правовой статус комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Одной из проблем низкой активности работы комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов является недостаток квалифицированных кадров.

Также не урегулирована практика участия «сторонних» членов в составе комиссии. В частности, нуждаются в регламентации на федеральном уровне вопросы компетентности указанных представителей, механизма их отбора и приглашения; недопущения возможности для включения в состав комиссии знакомых и лояльных членов, а также вопросы оплаты их труда. Представляется целесообразным введение ограничений по количеству комиссий, в состав которых могут входить одни и те же лица. Нуждаются в решении вопросы формирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов. Ряд органов местного самоуправления не имеют структурных подразделений, представители которых должны включаться в состав комиссий в обязательном порядке.

[10] Кроме того, возникают сложности с привлечением в состав комиссий представителей научных и образовательных организаций. В решении данного вопроса предлагается использовать опыт Республики Татарстан — создавать в пределах каждого муниципального района единую комиссию с делегированием ей полномочий по рассмотрению вопросов в отношении всех муниципальных служащих района.

В связи с этим представляется целесообразным на федеральном уровне законодательно закрепить право на создание единой для муниципального района и входящих в его состав поселений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов путем внесения дополнений в Закон о противодействии коррупции и Закон № 25-ФЗ. Полномочия комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов должны быть расширены не только с учетом высказанных предложений. Также весьма полезно рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций.

Причем «... неисполнение законного требования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, урегулированию конфликта интересов должно обеспечиваться мерами административной, а в отношении должностных лиц органов государственной власти — и дисциплинарной ответственности», для реализации чего представляется необходимым внести соответствующие изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях и законодательство о государственной гражданской службе. Отказ от сотрудничества с такой комиссией или игнорирование требований законодательства должно быть безусловным основанием к увольнению с государственной службы. Это, как справедливо полагает А. В. Андриченко, обеспечит возможность комиссиям собрать необходимую информацию в полном объеме. Однако приведенные меры не возымеют должного эффекта, если большинство ре-

шений комиссий по урегулированию конфликта интересов не будут носить обязательный для руководителя государственного (муниципального) органа характер: в Положении о конфликтных комиссиях не был преодолен наиболее существенный недостаток предыдущего Положения – введенная в Положение норма о необязательном характере рекомендательных решений, по сути, полностью выхолостила процедуру урегулирования конфликта интересов [11].

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : офиц. текст. М. : Приор, 2014. 38 с.
2. О государственной гражданской службе в Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 51.
3. О системе государственной службы в Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 22.
4. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 31 (документ утратил силу).

5. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» : указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11 (документ утратил силу).

6. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы)» : указ Президента РФ от 14.11.2014 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11.

7. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52(ч. 1), Ст. 6228.

8. Виноградова П. А. Конфликт интересов на государственной службе // Журнал Бизнес, менеджмент и право. 2016. №4. С. 11 – 20.

9. Серватинский Я. В. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2016. № 12. С. 132–137.

10. Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2016. №4. С. 18–24.

Библиографическое описание статьи

Литовка А. Б. Совершенствование механизма выявления и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе России // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 4 (81). С. 209–215. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-209-215

А. В. Litovka

Improvement of the mechanism of identification and resolution of conflict of interests in the public and municipal service of Russia

The problem of prevention and suppression of violations of anti-corruption duties, the bans, restrictions of the rights, violations of the rules of office behavior in the public (municipal) service is one of the sharpest for already several years. Parliamentary hearings, government meetings, departmental and interdepartmental meetings, scientific forums and conferences and numerous scientific researches are devoted to legislative and practical questions of preventive impact on the reasons and conditions which promote emergence of the specified violations in the public (municipal) service. In this article the analysis of the current legislation about anti-corruption is considered, necessary improvement of activities for identification of the conflict of interests, a number of the legislative measures increasing

Litovka Alla Borisovna – Candidate of Jurisprudence, associate professor of the chair of public and private law, the Far-Eastern institute of management, branch of RANEPА (Khabarovsk). E-mail: aiiialitovka@yandex.ru

efficiency of practical activities on identification and resolution of conflict of interests needs improvement an order of granting by the public servants and persons arriving on public service, data on income, property and obligations of property character.

Keywords: *corruption, conflict of interests, public and municipal authorities, public servant, anti-corruption monitoring.*

References:

1. *Konstituciya Rossijskoj Federacii: ofic. tekst. M.: Prior, 2014. 38 s.*
2. *O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe v Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 27.07.2004 №79-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. №51.*
3. *O sisteme gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 27.05.2003 № 58-FZ // Sobr.zakonodatel'stva RF. 2016. № 22.*
4. *Ob osnovah gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 31.07.1995 № 119-FZ // Sobr.zakonodatel'stva RF. 2016. № 31 (dokument utratil silu).*
5. *O Federal'noj programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2009 – 2013 gody)»: ukaz Prezidenta RF ot 10.03.2009 № 261 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 11 (dokument utratil silu).*
6. *O Federal'noj programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2015 – 2018 gody)»: ukaz Prezidenta RF ot 14.11.2014 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 11.*
7. *Oprotivodejstviukorruptcii: federal'nyj zakon ot 25.12.2008 №273-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. – 2008. – № 52(ch.1). – St.6228.*
8. *Vinogradova P. A. Konflikt interesov na gosudarstvennoj sluzhbe // ZHurnal Biznes, menedzhment i pravo. 2016. № 4. S. 11–20.*
9. *Servatinskij YA. V. Pravovoe uregulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe // Trudovoe pravo. 2016. № 12. S. 132–137.*
10. *CHannov S. E. Administrativno-pravovoe regulirovanie funkcionirovaniya komissij po uregulirovaniyu konflikta interesov na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2016. №4. S. 18–24.*

Reference to the article

Litovka A. B. Improvement of the mechanism of identification and resolution of conflict of interests in the public and municipal service of Russia // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 4 (81). PP. 209–215. DOI: 10.22394/1818-4049-2017-81-4-209-215