

© Оксана Николаевна Семенова,
научный руководитель,
канд. юрид. наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: mercury06@inbox.ru

Semenova O. N.
Academic supervisor,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

© Оксана Витальевна Евдокимова,
студентка факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: evdokimova.oks@inbox.ru

Evdokimova O. V.
Student of Law Faculty,
Vladimir Branch of RANEPA, Vladimir

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОЛЛИЗИИ ИНТЕРЕСОВ (ОПЫТ СТРАН – ЧЛЕНОВ ООН)

Preventing and resolving conflicts of interest (experience of un member states)

Аннотация: от четкости и достаточности правового регулирования коллизии интересов во многом зависит эффективность профессиональной деятельности по исполнению полномочий персоналом государственных органов и органов местного самоуправления, законность принятия ими решений и гарантированность соблюдения прав человека. В статье авторы приводят различные практики стран - членов ООН по предупреждению возникновения и урегулирования коллизии интересов, что может быть востребовано при совершенствовании антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Abstract: The clarity and sufficiency of the legal regulation of conflicts of interest largely determines the effectiveness of professional activities for the execution of powers by the staff of state and local self-government bodies, the legality of their decision-making and the guarantee of human rights. In the article, the authors cite various practices of the UN member States to prevent the occurrence and settlement of conflicts of interest, which may be in demand when improving the anti-corruption legislation of the Russian Federation.

Ключевые слова: Конвенция ООН против коррупции, конфликт интересов, зарубежный опыт, Организация Объединенных Наций, санкции, государственная служба.

Keywords: UN Convention against corruption, conflict of interest, foreign experience, United Nations, sanctions, public service.

Ограничения и запреты, связанные с гражданской и муниципальной службой, относятся к числу конституционных ограничений, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан – государственных и муниципальных служащих. Они устанавливаются не Основным Законом страны, а законодателем и должны быть оправданы природой этих отношений [1, с. 6].

В связи с этим Е. А. Садовский полагает, что правовые ограничения прав и свобод государственных и муниципальных служащих являются правовыми средствами, которые сдерживают противозаконное поведение персонала, в границах, установленных в праве, с

одной стороны, и создают оптимальные условия для удовлетворения интересов, как субъектов властеотношений, так и государства и общества в целом – с другой [2, с. 89].

По мнению А. С. Ковалёва, ограничения и запреты, связанные с публичной службой, призваны обеспечить четкую работу государственных и муниципальных служащих, способствовать созданию условий для их независимости от различного рода государственных и негосударственных структур, предотвращению возможных злоупотреблений [3]. Схожее по смыслу значение ограничения прав государственных гражданских и муниципальных служащих сформулировал С. Пархоменко: их установление позволяет гарантировать реализацию служебной деятельности в сфере соблюдения государственными и муниципальными служащими публичного интереса и пресекать различного рода злоупотреблений своими обязанностями [4]. Е. В. Охотский также в целом придерживается озвученной позиции ученых, дополняя лишь, что это позволяет гарантировать обеспечение государственными и муниципальными служащими их гражданских прав [5, с. 56].

Таким образом, введение ограничений и запретов на государственной гражданской и муниципальной службе обусловлено задачами, принципами организации и функционирования этих служб. Запреты и ограничения позволяют обеспечить:

- 1) защиту конституционно признаваемых ценностей, назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства;
- 2) поддержание высокого уровня реализации государственной и муниципальной службы, так как именно государственные и муниципальные служащие могут непосредственно воздействовать на развитие происходящих в стране реформ, обеспечивать реализацию решений, направленных на модернизацию жизни российского общества, за счет: а) обновления и сменяемости управленческого персонала; б) создания условий для независимости государственных и муниципальных служащих от различного рода государственных и негосударственных структур; в) предотвращения возможных злоупотреблений своими обязанностями со стороны государственных и муниципальных служащих.

Очевидно, что от четкости и достаточности правового регулирования ограничений и запретов во многом зависит эффективность профессиональной деятельности по исполнению полномочий персоналом государственных органов и органов местного самоуправления, законность принятия ими решений и гарантированность соблюдения прав человека гражданскими и муниципальными служащими.

С ограничениями и запретами тесно взаимосвязан конфликт интересов, поскольку на государственной (муниципальной) службе нарушение запретов и ограничений способствует возникновению ситуации конфликта.

Суть конфликта интересов можно раскрыть посредством понятия «личная заинтересованность», подразумевающей под собой возможность получения государственными (муниципальными) служащими при исполнении служебных (должностных) обязанностей доходов в форме ценностей, денег, различного другого имущества или услуг имущественного характера, других имущественных прав для третьих лиц или лично для себя [6, с. 125].

Иными словами, устанавливается определенный запрет, защитная мера, направленная на противодействие коррупции, чтобы не создавалось таких ситуаций, когда государственный (муниципальный) служащий видит только возможности получения личной имущественной выгоды.

Российская Федерация как член Организации Объединенных Наций обязана исполнять добровольно принятые на себя международные обязательства после подписания и ратификации [7] Конвенции против коррупции [8].

Важность формирования системы публичного управления в соответствии с принципами честности и неподкупности, прозрачности и подотчетности подчеркивается в главе II Конвенции против коррупции. Так, в п. 4 ст. 7 Конвенции содержится призыв к государствам-участникам, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов. Это требование международного договора подкрепляется в п. 5 ст. 8, согласно которому государства-участники должны стремиться, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Очевидно, что надлежащее предупреждение и регулирование коллизий интересов в системе публичного управления возможны только при условии принятия ясных, понятных и зафиксированных стандартов.

Следует заметить, что во внутреннем законодательстве большинства государств и международно-правовых документах достаточно большое внимание уделяется конфликту интересов, поскольку коллизии интересов и их восприятие общественностью подрывают ее веру в честность и добросовестность государственных (муниципальных) служащих [9].

Таким образом, непредвзятость и профессионализм публичных должностных лиц – это один из основных элементов обеспечения честности и неподкупности в сфере публичного управления. Правильное, добросовестное и надлежащее выполнение публичных функций без учета личных интересов – это необходимое условие обеспечения эффективности публичных институтов и доверия общества государству.

В настоящее время сложилось несколько подходов во внутреннем законодательстве к нормативному регулированию коллизий интересов [10]:

1) принятие специальных законов для регулирования коллизий интересов. Преимущество такого подхода заключается в эффективной и подробной кодификации правовых норм, что способствует пониманию законодательных положений и, в конечном итоге, их соблюдению. К числу стран, избравших такой подход в правовом регулировании коллизии интересов, относятся Алжир, Аргентина, Босния и Герцеговина, Грузия, Египет, Италия, Литва, Оман, Польша, Румыния, Сальвадор, Словакия, Словения, Черногория и Чехия;

2) отражение нормы о предупреждении коллизии интересов в законодательстве о порядке прохождения государственной службы или даже в Основном Законе страны. Так, в Египте процедуры по урегулированию коллизий интересов прописаны в Конституции и законодательстве о гражданской службе, и их задача заключается в предупреждении коллизий интересов в отношении президента, премьер-министра и министров правительства. Следует заметить, что регулирование коллизии интересов у должностных лиц высших органов государственной власти предусмотрено также в таких странах, как Алжир, Аргентина, Армения, Бельгия, Германия, Индонезия, Кирибати, Перу, Сьерра-Леоне и Турция.

Регулирование коллизии интересов у государственных служащих без дифференциации на категории должностей предусмотрено в Австрии, Алжире, Армении, Боливии (Многонациональное Государство), Боснии и Герцеговине, Венгрии, Германии, Грузии, Италии, Индонезии, Норвегии, Перу, Польше, Румынии, Сальвадоре, Словакии, Словении, Соединенных Штатах Америки, Черногории, Чехии, Швейцарии и Японии.

В Венгрии отдельно регламентированы случаи коллизии интересов у сотрудников правоохранительных органов (сотрудников полиции, работников пенитенциарных учреждений, акцизных чиновников и сотрудников служб ликвидации последствий

чрезвычайных ситуаций): этот вопрос регулируется Законом о служебном положении специалистов правоохранительных органов. Кроме того, приняты и применяются этические кодексы;

3) в некоторых государствах в целях эффективного регулирования коллизий интересов дополнительно регламентируют эту ситуацию в кодексах поведения должностных лиц.

Введение режимов регулирования этических вопросов в публичном секторе и принятие кодексов поведения – это важные инструменты эффективного предупреждения и урегулирования коллизий интересов. Хотя в области регулирования этических вопросов в публичном секторе есть много моделей и подходов, их конечная цель всегда состоит в том, чтобы публичные должностные лица знали границы приемлемого поведения и чтобы их работа способствовала обеспечению эффективности институтов и доверия общественности этим институтам.

Так, например, в Австрии Федеральная канцелярия разработала кодекс поведения в целях предупреждения коррупции, который применяется ко всем публичным должностным лицам государства. Более того, федеральные министерства разработали собственные кодексы поведения с учетом своих специфических требований. Эти кодексы размещены на сайтах министерств; они содержат руководящие принципы и правила для различных типов коллизий интересов, таких как получение подарков или внеслужебная деятельность.

Аналогичным образом регулируются эти вопросы в Италии. В этой стране разработаны кодексы поведения двух разных уровней: общий для всех публичных служащих и отдельный для каждого публичного учреждения. В этих кодексах прописаны стандарты поведения публичных должностных лиц и установлены общие принципы поведения, например, запрет на получение подарков. Нарушение этих кодексов является основанием для наложения дисциплинарных санкций.

Вопрос использования мер наказания за нарушение положений законодательства о коллизии интересов решается по-разному в законодательстве государств-членов, причем единая очевидная тенденция отсутствует. В большинстве стран-членов ООН в отношении должностных лиц, не соблюдающих режим регулирования коллизий интересов, применяются административные или дисциплинарные меры, в некоторых странах за нарушение законодательства, регулирующего коллизии интересов, также предусмотрены уголовные меры наказания.

Во многих странах-членах ООН в случае нарушения положений этических кодексов могут применяться санкции, однако также есть примеры правовых систем, в которых положения этических кодексов носят исключительно рекомендательный характер. Например, в Австрии в случае несоблюдения публичными должностными лицами применимых положений о коллизиях интересов не предусмотрены какие-либо меры наказания; в Венгрии – нарушение режима регулирования коллизий интересов карается санкциями в рамках трудового законодательства, в Чехии – административного. В Алжире и Чили, наоборот, присутствует суровость наказания: за несоблюдение законодательства о коллизии интересов виновные лица привлекаются к уголовной ответственности. В Индонезии за нарушение положений о коллизиях интересов, содержащихся в законе о государственном управлении, предусмотрены как уголовные, так и административные меры наказания.

Таким образом, конфликт (коллизию) интересов следует рассматривать как часть более общего института права – института ограничений и запретов на государственной и муниципальной службе. Проведенный нами анализ внутреннего законодательства стран-членов ООН на предмет регулирования конфликта интересов позволил прийти к выводу об отсутствии у стран единого подхода в этом вопросе, что обусловлено, на наш взгляд, различными факторами (менталитетом, масштабом проблемы в стране т.д.). Отличаются эти правовые акты кругом лиц, на кого распространяется действие правовых актов, видами и

суровостью наказаний, степенью урегулированности вопроса. Однако нам очевидно одно: существующие подходы в теории уголовного права к сущности наказания основываются на диалектическом единстве карательных и воспитательных сторон. Применение только карательных методов борьбы с преступностью и коррупцией, в частности, не способно привести к восстановлению социальной справедливости, предупреждению совершения новых преступлений. Такое представление сделало бы кару универсальным средством воздействия на преступника и преступность в целом. Требуется изыскивать и другие способы предупреждения возникновения коллизии интересов.

Список литературы

1. Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав: понятие и пределы / Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сборник научных трудов. Часть I / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород : Нижегородский юридический институт МВД РФ, 1998.
2. Садовский Е. А. Понятие запретов и ограничений на государственной службе // NovaUm.Ru. – 2016. – № 4.
3. Коваль И. С. К вопросам запретов и ограничений на прохождение государственной гражданской и муниципальной службы // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края. – 2010. – № 2. – С. 165-176.
4. Пархоменко С. Стратегия противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе // Муниципальная служба. – 2008. – № 3.
5. Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 9.
6. Ахметов Н. А. Конфликт интересов на государственной службе // Власть. – 2013. – № 12.
7. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 21 марта.
8. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 26, ст. 2780.
9. Кудашкин А. В., Козлов Т. Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 2. – С. 59-62.
10. Предупреждение возникновения и урегулирование коллизии интересов (пункт 4 статьи 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции): справочный документ, подготовленный Секретариатом в рамках Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (Вена, 5–7 сентября 2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V18/041/24/pdf/V1804124.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.01.2020).