

⁹ Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД // Волжская коммуна. – 2006. – № 237 (25790).

¹⁰ Южный Урал. – 2005. – № 27-28.

¹¹ Ведомости Московской городской Думы. – 2002. – № 12. – Ст. 276.

¹² Устав городского округа город Самара Самарской области от 10 июля 2006 г. // Самарские известия. – 2006. – № 128 (4870).

¹³ Устав внутригородского муниципального образования Коптево в городе Москве от 25 ноября 2003 г. // Коптево. – 2006. – № 7 (спецвыпуск).

¹⁴ Самарские известия. – 2005. – № 204 (4700).

¹⁵ Разумовский вестник. – 2010. – № 8.

Варфоломеева Наталья Петровна*,

*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

**КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
КАК АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СТАНДАРТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НОВЕЛЛЫ
АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568) в качестве одной из главных мер такого противодействия называет законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. На реализацию указанной меры направлены, в частности, положения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Следует отметить, что данный механизм не является абсолютно новым, так как это понятие используется в российском законодательстве на протяжении уже достаточно длительного времени в рамках публично-

* © Варфоломеева Н.П., 2012

служебных отношений. В связи с этим нормы указанного Закона частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых Федеральных законах о государственной гражданской службе и о муниципальной службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на публичной службе и предлагающие новые механизмы его разрешения. Термин «**конфликт**» (от лат. *conflictus* - столкновение) - определяется как столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия. В основе любого 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 сторон конфликта.

В Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. закреплено, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, 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 лиц (ч. 5 ст. 8). В Российской Федерации в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 19 ноября 2002 г.) было предусмотрено формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Таким образом, в целом конфликт интересов на государственной службе рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями.

Принятый во исполнение данной Концепции Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определил конфликт интересов как ситуа-

цию, 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 Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Таким образом, подход, в соответствии с которым конфликт интересов - это противоречие между частной заинтересованностью и публичной обязанностью, был сохранен. В то же время, с учетом того, что личная заинтересованность была определена в данном Законе посредством получения материальной выгоды, определение конфликта интересов было сужено по сравнению с Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Позднее практически аналогичное определение конфликта интересов было введено в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

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 (то есть по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей. При этом следует помнить, что Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ служебные обязанности, установленные ст. 18 и ст. 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих;

во-вторых, новый Закон подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Достаточно сложно сказать, что

при этом 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, а о создании реальной возможности их получения. Однако в любом случае понятие «личной заинтересованности» и «конфликта интересов» остается, к сожалению, оценочной категорией.

Помимо вышеуказанного, *новеллой* 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 определении данной новеллы законодатель исключил указание на неосновательное обогащение, что следует считать обоснованным, 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 писала: «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».

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 Российской Федерации.

В-третьих, законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут 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 естественно 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). Представляется, что в любом случае в дальнейшем потребуются уточнение и разъяснение термина «третьи лица», используемого в рассматриваемом Законе. Также в Федеральном законе «О противодействии коррупции» понятие личной заинтересованности и конфликта интересов было сужено по сравнению с Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Действующее законодательство предусматривает, что конфликт интересов возникает только при возможности получения служащим или связанными с ним третьими лицами материальных выгод. Между тем в указанной Концепции, так же, как и в большинстве международных документов, конфликт интересов связывается с получением не только материальных, но и иных (личных) выгод. Так, например, в ч. 5 ст. 8 Конвенции Организации

Объединенных Наций против коррупции закреплено, что каждое государство-участник стремится, 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. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) в ст. 4 также устанавливает, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных и финансовых выгод для своих семей.

Можно утверждать, что в перспективе в целях обеспечения эффективности механизма разрешения конфликта интересов необходимо внести ясность в соответствующую терминологию, исключить неопределенность соответствующих правовых норм и сделать обязательными некоторые процедуры в процессе разрешения конфликта, в том числе придать обязательный характер решению комиссии по регулированию конфликта интересов и в системе и государственной, и муниципальной службы.

1. Федеральный закон от 27 июля 2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 2 марта 2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

3. Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. - 2009. - № 2.

4. Дементьев А., Качушкин С. Институт конфликта интересов как один из способов предотвращения коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба. - 2008. - № 1 (41).

5. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2.

6. Покровский М.Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6.

7. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008.

8. Чаннов С.Е. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. - 2007. - № 9.

Васильева Татьяна Андреевна*,

заведующая сектором сравнительного права

Института государства и права РАН,

доцент, доктор юридических наук

(г. Москва)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Верхним палатам присуще большее разнообразие способов формирования (все виды выборов, назначение, кооптация, различные сочетания элементов избрания и назначения), а также представительство специфических интересов, значимых для конкретного общества. Это могут быть интересы профессиональных и социальных групп населения (Ирландия, Словения, Марокко), традиционных элит (Лесото), этнических групп (Нигерия, Босния и Герцеговина), избирателей, проживающих за рубежом (Франция, Мавритания, Сенегал) и т.д. Способ формирования верхних палат, по мнению специалистов, зависит от конкретной ситуации в той или иной стране и, в конечном сче-

* © Васильева Т.А., 2012