

Разрешение конфликта интересов в муниципальной службе

А. С. Голубничий

*Башкирский государственный университет, Колледж Стерлитамакского филиала
Россия, Республика Башкортостан, 453103 г. Стерлитамак, улица Элеваторная, 80.*

Email: gwerart.g@gmail.ru

В статье рассматривается институт разрешения конфликта интересов в муниципальной службе, его становление, развитие, проблемы с которыми сталкиваются на практике и дальнейшее развитие.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, конфликт интересов, муниципальная служба.

С развитием законодательства в Российской Федерации о противодействии коррупции в муниципальной службе привело к появлению новых правовых мер по противодействию коррупции. Так в российской правовой науке и законодательстве появился термин «конфликт интересов».

Прежде всего, нормативному закреплению данного термина предшествовали международные акты – такие как, «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц» принятый в 1996 году Генеральной Ассамблеей ООН, который гласит следующее: «публичный служащий, не должен принимать участия в деле, в котором лично заинтересован (не допускать конфликта интересов) в том числе после ухода со службы.», а также и обязательства со стороны Российской Федерации после принятия в г. Нью-Йорк Конвенции ООН против коррупции 31 октября 2003 года.

Впервые термин «конфликт интересов» появляется в законодательстве РФ за два года до Конвенции, проведенной в Нью-Йорке в концепции реформирования государственной службы 2001 года, в котором помимо задатков для формирования механизма урегулирования конфликта интересов дается определение термина «Конфликт интересов». А в 2008 году «конфликт интересов» нашел свое отражение в Федеральном законе от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в дополненной ст. 14.1 «Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе» и в принятом 25 декабря 2008 года ФЗ «О противодействии коррупции» в ст. 10. Так, в ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, ор-

ганизаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Также законодатель дает разъяснения в ч. 2 ст 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в том, что понимается под личной заинтересованностью муниципального служащего и относит сюда: «возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами».

Федеральный законодатель подробно расписал понятие «конфликта интересов» и что понимается под «личной заинтересованностью муниципального служащего, но на практике возникают трудности с характеризованием конфликта интересов.

Прежде всего, самая распространенная ошибка – это синонимизировать «конфликт интересов» с коррупционным деянием – взяткой. Так, по мнению А. Ю. Кирьянова, конфликт интересов – это процесс, который характеризует нравственный выбор муниципального служащего, а взятка – это коррупционное деяние, которое уже совершилось. Причем иногда муниципальный служащий может и не догадываться о конфликте интересов и выполнять свою работу добросовестно, исполнять обязанности должным образом, но определенные факты, могут повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей. Т.е. законодатель исходит из мнения презумпции виновности – муниципальный служащий еще ничего не совершил, но некоторые факты могут повлиять на его объективность при осуществлении полномочий, что приведет к противоречию между личными интересами и законными интересами лиц, организаций, либо всего общества.

Не раскрыты законодателем в полной мере причины и условия возникновения конфликта интересов, поэтому и нет четкой системы дифференцированных процедур, которые были бы направлены на регулирование конфликта, также нет конкретных методов его разрешения.

По статистике, причиной конфликта интересов становится нарушение муниципальным служащим основных принципов муниципальной службы, неисполнение должностных инструкций, а также невыполнения муниципальным служащим первостепенных обязанностей, также к одним из основных причин конфликта интересов относится несоблюдение муниципальными служащими прав и законных интересов физических, юридических лиц, всего общества и государства, нарушение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой. При этом нельзя исключать и другие факторы, такие как социальные притязания, дисбаланс между материальными возможностями муниципального служащего и его желаниями, ценностные установки.

Однако, как верно отмечает Д. И. Дедов, в свою очередь, конфликт интересов несет за собой негативные последствия, например, такие как нарушения прав граждан, организаций, общества и государства, так и нанесение ущерба авторитету как муниципальным органам власти, так и государству в целом.

Чтобы избежать негативных последствий от конфликта интересов было необходимо создать комплекс мер. Так в 2011 году федеральным законодателем были введены дополнения в ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» Федеральным законом от 21.11.2011 №329-ФЗ которые устранили имевшуюся неопределенность в том, какие меры могут приниматься для урегулирования конфликта интересов.

Во-первых часть 2.1, введенная Федеральным законом от 21.11.2011 №329-ФЗ ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» накладывает обязанность на представителя нанимателя (руководителя) для предотвращения и урегулирования конфликта интересов изменить должностное или служебное положение муниципального служащего, который является одной из сторон конфликта интересов, вплоть до отстранения от должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке или (и) в отказе от выгоды, которая стала причиной возникновения конфликта интересов.

Также Федеральным законом от 21.11.2011 №329-ФЗ была введена ответственность представителя нанимателя (руководителя) за бездействия по предотвращению и урегулированию конфликта, которая закреплена в ч. 3.1 ст. 14.1 1 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и гласит: «Непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы.», т.е. законодатель ввел жесткую санкцию для представителя нанимателя (руководителя) за его бездействия, это вызвано тем что законодатель ставит урегулирования конфликта интересов на первостепенное место при противодействии коррупции в муниципальной службе.

Также интересно дополнение, внесенное в ст. 14.1 под ч. 2.2 Федеральным законом от 21.11.2011 №329-ФЗ, которое накладывает обязанность на лицо, замещающее должность муниципальной службы передать ценные бумаги, акции и т.д. в доверительные управления, если они приводят или могут привести к конфликту интересов.

Пробелом в законодательстве о конфликте интересов также являлось и то, что обязанность предотвращения личной заинтересованности у муниципального служащего лежала только на представителе нанимателя (руководителя) с принятием Федерального закона от 21.11.2011 №329-ФЗ такая обязанность лежит и на самом муниципальном

служащем, на него возлагается обязанность предотвращать конфликт интересов одной из сторон, которой он является путем сообщения представителю нанимателя (руководителю) о возникшем конфликте интересов. До 2011 года муниципальный служащий не был обязан анализировать свои действия, а также условия, которые могли бы повлиять на его объективность при выполнении служебной деятельности, и он бы не нес никакой ответственности за не предоставления информации о возникшем конфликте интересов. После введения ч. 2.3 Федеральным законом от 21.11.2011 №329-ФЗ в ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» непринятия мер по предотвращению конфликта интересов муниципальным служащим, который является одной из сторон конфликта интересов является правонарушением, которое влечет за собой увольнение муниципального служащего со службы.

Для обеспечения соблюдения общих принципов служебного поведения муниципальным служащим и урегулирования конфликта интересов в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, органе местного самоуправления с 2011 года могут образовываться комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов. При этом при создании комиссии ее состав должен быть определен муниципальным актом по урегулированию конфликта интересов.

Порядок образования данной комиссии отнесен к ведению субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления. Если рассматривать на примере Республики Башкортостан, то порядок формирования, деятельность, состав комиссии определяются Законом Республики Башкортостан от 16.07.2007 №453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» ст. 7.1 и приложением 1. Так, согласно приложению 1 данного закона комиссия образуется изданным нормативно-правовым актом органа местного самоуправления, этим же актом утверждается состав комиссии и порядок ее работы. Комиссия это не постоянно работающий орган, он собирается только на заседания для урегулирования конфликта интересов, либо по факту несоблюдения муниципальным служащим требований служебного поведения.

Лица, которые могут войти в состав комиссии строго ограничены Законом Республики Башкортостан от 16.07.2007 №453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» и определены пунктами 5–7 Приложения 1 данного закона.

Хоть задачей Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов согласно п. 3 Приложения Закона Республики Башкортостан от 16.07.2007 №453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» является «обеспечение соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной

службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами, но ее решения носят рекомендательный характер, само решение о применении к муниципальному служащему мер ответственности принимает руководитель органа местного самоуправления, который в месячный срок должен уведомить комиссию о своем решении, а комиссия на ближайшем заседании принимает решение к сведению без обсуждения. То есть Комиссия является совещательным звеном, который обсуждает, сложившуюся ситуацию, дает рекомендацию, а руководитель органа местного самоуправления из этой рекомендации делает выводы и принимает решение.

Если рассматривать работу Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов на муниципальном уровне на примере городского округа города Стерлитамак, то 24 марта 2016 года было принято новое Постановление №562 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации городского округа города Стерлитамак Республики Башкортостан и урегулированию конфликта интересов». За последние три года деятельности, проведено 21 заседание, на заседаниях в основном рассматривались следующие вопросы: в отношении уведомлений поступивших от предприятий о приеме на работу лиц, ранее замещавших должности муниципальной службы в администрации городского округа город Стерлитамак; по информации о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; по заявлениям муниципальных служащих, обратившихся с уведомлением о работе по совместительству. Комиссией не было выявлено ни одного нарушения законодательства Российской Федерации.

Таким образом, урегулирование конфликта интересов является одним из основных мер противодействия коррупции в сфере муниципальной службы, при этом после выработки комплекса мер в 2011 году и закреплении их в Федеральном законе от 21.11.2011 №329-ФЗ, новых серьезных шагов к доработке данной меры противодействия коррупции не проводилось, хотя на практике еще остаются проблемы при использовании данной меры противодействия коррупции ввиду некоторой размытости как самого понятия, так и не в полной мере установлены причины и условия возникновения конфликта интересов, что на выходе дает не четкую систему процедур, направленных на урегулирование конфликта.

Литература

1. Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – №10. – ст. 1152 (в ред. от 30.06.2016 // Российская газета. – №144. – 04.07.2016)

2. Федеральный закон от 08.03.2006 №40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» / Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.03.2006. – №12. – ст. 1231
3. Федеральный закон от 21.11.2011 №329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» / Российская газета. – №266с. – 26.11.2011 (в ред. от 03.07.2016// Российская газета. – №151. – 12.07.2016)
4. Закон Республики Башкортостан от 16.07.2007 №453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» / Республика Башкортостан. – №139(26372). – 21.07.2007. – (в ред. от 02.12.2016 // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru> – 02.12.2016)
5. Постановление администрации городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан от 24.03.2016г. №562 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан и урегулированию конфликта интересов» / СПС Консультант Плюс
6. Решение Антикоррупционной комиссии городского округа города Стерлитамак РБ №20 от 24.05.2012 г. «О проверке соблюдения муниципальными служащими администрации городского округа города Стерлитамак РБ ограничений и запретов, установленных законодательством о муниципальной службе и противодействию коррупции» / СПС Консультант Плюс
7. Дедов Д. И. Юридический метод: научное эссе // М.: Волтерс Клувер. – 2008. – С. 16
8. Кирьянова А. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов // Муниципальная служба правовые вопросы. 2011. – №1. – С. 10
9. Фирсов А. И Нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // «Бухгалтерия и банки». – М. – 2006 г. – №12. – С. 32

Conflict of interest in the municipal service

A. S. Golubnichii

*Bashkir State University, Sterlitamak Branch, College
32 Elevatornaya Street, 453103 Sterlitamak, Republic of Bashkortostan, Russia.*

Email: gwerart.g@gmail.com

The article examines the institution of conflict of interest in the municipal service, its formation, development, problems faced by practitioners and further development.

Keywords: corruption, counteraction to corruption, conflict of interest, municipal service.