

Актуальные вопросы науки и практики

УДК 34:35.083

ГАРАНТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Н. А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются виды гарантий государственного служащего при разрешении конфликта интересов, анализируются их виды.

Ключевые слова: государственная служба, конфликт интересов.

Возникновение и развитие законодательства о противодействии коррупции связаны с введением понятия «конфликта интересов». Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции в РФ»¹ содержит понятие «конфликта интересов», являющееся универсальным. В настоящее время понятие конфликта интересов используется разными законодательными актами либо подразумевается в них (например, Закон об образовании (п. 33 ст. 2); Закон об основах общественного контроля (ст. 11) и ряд других актов).

При этом законодатель урегулировал процедуру разрешения конфликта интересов, предусмотрев в ней реализацию прав и обязанностей государственных служащих. Однако возникает вопрос, должен ли обладать государственный гражданский служащий в рамках процедуры разрешения конфликта интересов какими-либо гарантиями. Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, должен быть положительным. Поскольку из самой природы права, правового положения личности в той или иной сфере эта личность наряду с несением обязанностей должна обладать и определенными гарантиями.

Анализ действующего законодательства показывает, что при достаточно широком закреплении гарантий государственного гражданского служащего в Федеральном законе от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее Федеральный закон № 79-ФЗ) в этом перечне отсутствуют какие-либо гарантии служащего в условиях конфликта интересов. Хотя перечень указанных там гарантий не является

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

исчерпывающим, допускаются иные гарантии, предусмотренные законом.

Что можно отнести к гарантиям государственного гражданского служащего, обеспечивающим его положение в процессе разрешения конфликта интересов?

Прежде всего, это должна быть гарантия действия принципа презумпции добропорядочности. То есть комиссия по разрешению конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению должна исходить из данного принципа, рассматривая дело о конфликте интересов. Презумпция добропорядочности – тот источник, который определяет положение служащего в процессе рассмотрения конфликта интересов. Именно этот принцип лежит в основе всех иных гарантий служащего при разрешении конфликтной ситуации.

Собственно сами гарантии служащего при разрешении конфликта интересов условно могут быть разделены на группы.

Во-первых, это – конституционные гарантии. К ним следует отнести: право государственного гражданского служащего как право любого гражданина на обращение; право на судебную защиту; право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом; право на получение квалифицированной юридической помощи.

Рассмотрим эти гарантии. Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления закреплено в ст. 33 Конституции РФ. В Комментарий к Конституции РФ отмечается, что рассматриваемое право имеет сложную юридическую природу как основного права, обладающего всеми характеристиками субъективных правомочий и отражающего в этом качестве не только личную, но и публичную потребность индивида в эффективной организации государственной и общественной жизни³. В условиях действия законодательства о государственной гражданской службе данное право на обращение к представителю нанимателя является гарантией правового статуса служащего, обеспечивающей ему возможность в непосредственном контакте с представителем нанимателя участвовать в разрешении конфликта, стороной которого он является. Так, одним из правомочий нормативного содержания конституционного права на обращение является правомочие требования рассмотрения обращения в разумный срок и получения мотивированного и обоснованного ответа, содержащего указание на конкретные обстоятельства, положенные в его основу. Например, государственный гражданский служащий может

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА – М, 2011. С. 310.

обратиться с заявлением, содержащим сообщение о нарушении законов и иных нормативных актов. Применительно к нашей теме таким заявлением является уведомление представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения. При этом следует обратить внимание на то, что согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» такое обращение является обязанностью государственного гражданского служащего. Другими словами, в этой ситуации право лица и его обязанность сливаются в единое полномочие. Такая правовая конструкция не нова для юридической науки. Так, С.С. Алексеев указывал на существование правомочий, входящих в состав субъективного права, и относил к ним право требования, право на положительные действия, притязание⁴. При этом данным автором указывалось, что своеобразие правомочий на положительные (активные) действия состоит в том, что они существуют в рамках общих правоотношений и автоматически порождают юридический эффект – влекут за собой возникновение обязательных юридических последствий. Еще русский административист А.И. Елистратов обращал внимание на то, что публичный характер правоотношений между администрацией и гражданами выдвигает в состав этих отношений на первый план элемент правовой обязанности⁵. При этом он приводил в качестве аргумента позицию, высказанную в русской литературе М.Н. Коркуновым, который отмечал, что «в области публичного права невозможно признать правопритязание главной, основной формой проявления действия права. В публичном праве ярче и определеннее всего выступают именно правообязанности; они точно определены по содержанию, они возлагаются всегда на точно определенных лиц. Напротив, публичные права представляются, так сказать, лишь отражением обязанностей и предоставляются неопределенному кругу лиц, могущих быть в том заинтересованными»⁶.

Так, конституционное право на обращение в органы государственной власти в рамках служебных правоотношений приобретает тесную взаимосвязь с обязанностью служащего обратиться к представителю нанимателя с заявлением о возникшем конфликте интересов.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 360.

⁵ Русское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: изд. Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 451.

⁶ Коркунов М.Н. Лекции по общей теории права. СПб: изд-во юрид. Кн. Магазина Н.К. Мартынова. 1898. С. 140.

Особой гарантией служащего в условиях разрешения конфликта интересов является его право на обращение в суд. Судебная защита среди средств государственной защиты занимает особое место, поскольку осуществляется независимыми органами правосудия. Данное право, являясь неотчуждаемым правом человека, выступает гарантией всех других прав и свобод. Государственный гражданский служащий в случае, если он полагает, что действия по разрешению конфликта интересов, стороной которого он выступает, противоречат действующему законодательству, вправе обратиться за защитой в суд. При этом следует отметить, что среди тех многочисленных гарантий правового положения служащего, которые определены Федеральным законом № 79-ФЗ, нет указания на его право обратиться в суд. Однако это не исключает его права на судебную защиту при разрешении конфликта интересов в силу конституционного положения, закрепленного в ст. 64 Конституции РФ, согласно которой положения главы II составляют основу правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Гарантией служащего при разрешении конфликта интересов является и право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Рассмотрение в суде дел, вытекающих из правоотношений по урегулированию конфликта интересов, осуществляется в порядке искового производства. По этой категории дел уже сложилась определенная практика, ставшая предметом обзора, осуществленного Верховным судом РФ⁷.

Наконец, к данной группе гарантий государственного служащего относится его конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи. Данное право служит гарантией осуществления других закреплённых в конституционном акте прав и свобод, таких, как право на защиту своих прав всеми способами, не запрещенными законом, на судебную защиту, на разбирательство дела судом на основании состязательности и равноправия сторон.

В этой связи следует обратить внимание на существование в законодательстве зарубежных стран системы защиты прав служащих, выражающейся в формировании особых структурных подразделений, деятельность которых направлена на разрешение спорных вопросов,

⁷ Обзор практики применения судами в 2014 – 2016 г.г. законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного суда РФ 30.11.2016) // <http://sudact.ru/law/obzor-praktiki-primeneniia-sudami-v-2014> (дата обращения 22 декабря 2017 г.).

вытекающих из служебных отношений. Так, согласно ст. 11 Закона Франции № 83-634 от 13 июля 1983 г. публичные служащие при исполнении своих обязанностей пользуются защитой, организуемой публичным коллективом, которому они подчинены, в соответствии с нормами, закреплёнными в уголовном кодексе и специальных законах. Согласно Закону Франции № 84016 от 11 января 1984 г., содержащему статутные положения, касающиеся государственной публичной службы, в системе государственной службы создаются консультативные органы, в число которых входят Высший совет государственной публичной службы, паритетные административные комиссии. Эти органы формируются на паритетной основе: в них входят представители администрации и представители персонала. К задачам этих органов относится рассмотрение вопросов дисциплины. Такой состав этих органов, когда в них входят не только представители администрации, но и представители персонала, является особой гарантией учета мнения персонала при разрешении вопросов дисциплины. На наш взгляд, что это опыт, заслуживающий внимания.

Во-вторых, гарантии законодательства, адекватно регулирующего механизм разрешения конфликта интересов. Под этим понимается ситуация, когда законодательство является оптимально достаточным для урегулирования процедуры разрешения конфликта интересов. А поскольку действующее законодательство не предусматривает специальных гарантий служащего при разрешении конфликта интересов, участником которого он стал, оно не может считаться оптимальным. Частое изменение законодательства в этой сфере также не гарантирует служащему его правовое положение в условиях конфликта интересов.

В-третьих, должны иметь место определенные социальные гарантии. И прежде всего речь должна идти о сохранении заработной платы для служащего на период разрешения конфликта интересов. Современное положение законодательства о государственной гражданской службе заключается в том, что в соответствии со ст. 32 Федерального закона № 79-ФЗ гражданскому служащему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы (исполнения должностных обязанностей), если это связано с разрешением конфликта интересов. Однако в период отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Это позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель исходил из презумпции виновности государственного гражданского служащего,

которая может быть устранена только через принятие решения комиссией об отсутствии личной заинтересованности служащего в конкретной деятельности, не связанной с исполнением его должностных обязанностей. Хотя, как уже отмечалось, на наш взгляд, разрешение конфликта интересов как административно-процессуальная деятельность должно быть основано на принципе добропорядочности служащего. Ведь служащий самым обращением (заявлением) о возникшем конфликте интересов показывает свою готовность избежать конфликта, но, тем не менее, законодатель запрещает ему начислять заработную плату. И здесь есть еще один аспект проблемы. Возникает вопрос о том, в какой срок должен быть разрешен конфликт интересов. В настоящее время федеральное законодательство не устанавливает такой срок. На наш взгляд, он должен быть определен не ведомственными актами, а именно федеральным законом, поскольку это является определенной гарантией правового положения служащего при разрешении конфликта интересов с его участием.

Следует отметить, что подход отечественного законодателя, основывающего положение служащего на принципе презумпции виновности, не в полной мере согласуется с нормами международного права. Так, в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц⁸, одобренном Генеральной Ассамблеей ООН, установлено, что государственная должность – «это должность, облеченная доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица проявляют абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти».

Подводя итог, следует отметить, что в настоящее время законодательство о разрешении конфликта интересов сосредоточено на вопросе, связанном с процедурой разрешения такого конфликта, но не учитывает необходимость правовой защищенности служащего в этих условиях.

Список литературы

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции в РФ» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.
2. Федеральный закон от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2008. 576 с.

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. Ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 1008 с.

6. Русское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. 624 с.

THE GUARANTEE OF THE STATE CIVIL SERVANTS IN THE RESOLUTION OF CONFLICT OF INTEREST

N. A. Antonova

Tver State University

Discusses the kinds of guarantees a state employee in the resolution of conflict of interest, analyzes their types.

Keywords: *public service, a conflict of interest.*

Об авторе

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

ANTONOVA Nana - the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the «Tver state university» (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Гарантии государственных гражданских служащих при разрешении конфликта интересов // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 1. С. 115 - 121.