

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ СРЕДСТВО ИСКЛЮЧЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

ВАСИЛЕВИЧ Григорий Алексеевич, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь
220030, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Ленинградская, 8
E-mail: gregory_1@tut.by

Транспарентность деятельности должностных лиц при реализации ими своих полномочий является одним из важнейших средств противодействия конфликту интересов, а значит — способом искоренения коррупции. Конфликт интересов имеет место, когда сотрудник, выполняя свои обязанности, занимается решением проблемы, в которой у него есть личная заинтересованность. В подобных случаях личная заинтересованность препятствует непредвзятому выполнению обязанностей. Должностное лицо должно избегать конфликта интересов, своевременно его выявлять и уведомлять об этом своего руководителя. Презюмируется необходимость принятия кандидатом на должность либо уже принятым на работу должностным лицом соответствующих мер по исключению конфликта интересов. При сокрытии фактов наличия конфликта интересов возможно увольнение виновных лиц в связи с утратой доверия.

Анализируется законодательство некоторых стран в этой области, а также основные векторы противодействия коррупции тем обстоятельствам, которые ее порождают. Подотчетность, открытость и прозрачность деятельности парламентариев, государственных и муниципальных служащих, всех представителей публичной власти, установление ясной процедуры взаимоотношений граждан и органов государства, должностных лиц — это важнейшие средства предупреждения коррупции. Открытость, а значит, подконтрольность обществу должностных лиц позволяет исключать конфликт интересов как один из факторов совершения злоупотребления.

Наряду с подбором должностных лиц, которые наделены властными решениями по распоряжению ресурсами государства, а также призваны вести работу по противодействию коррупции, предупреждению и урегулированию конфликта интересов, важно иметь совершенное законодательство, учитывающее общие и специальные антикоррупционные требования к его качеству, а также эффективную правоприменительную практику.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, конфликт интересов.

TRANSPARENCY OF ACTIVITIES OF OFFICERS AS THE MOST IMPORTANT MEAN FOR EXCLUSION OF CONFLICT OF INTEREST

G. A. VASILEVICH, head of the Department of constitutional law of the Belarusian State University, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Republic of Belarus
8, Leningradskaya st., Minsk, Republic of Belarus, 220030
E-mail: gregory_1@tut.by

Transparency of the activities of officials in the exercise of their powers is one of the most important means of combatting the conflict of interests, and hence the eradication of corruption. Conflict of interest takes place when the employee, performing his duties, is engaged in solving a problem in which he has a personal interest. In such cases, personal interest prevents unbiased performance of duties. It is the official himself who must avoid conflicts of interest, promptly identify it and notify his manager about it. In the opinion of the author, it is presumed that it is necessary to take appropriate measures to exclude a conflict of interest by the candidate for the position or an official who has already been hired. We do not exclude the possibility, with concealment of the facts of the existence of a conflict of interests, the dismissal of the guilty persons in connection with the loss of confidence.

The legislation of some countries in this area is analyzed, as well as the main vectors of counteracting corruption to the conditions that give rise to it. It is emphasized that the accountability, openness and transparency of the activities of parliamentarians, state and municipal employees, all representatives of public authorities, the establishment of a clear procedure for the interaction of citizens and state bodies, officials is an important means of preventing corruption. Openness, and therefore public control of officials, allows to exclude a conflict of interests, as one of the factors of committing abuse.

Along with the selection of officials who are endowed with power decisions to manage the state's resources, and are also called upon to work to counter corruption, prevent and resolve conflicts of interest, it is important to have perfect legislation that takes into account general and specific anti-corruption requirements for its quality, as well as effective law enforcement practice.

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

DOI: 10.12737/art.2018.3.6

В законодательстве и правоприменительной практике современных стран изыскиваются эффективные способы противодействия коррупции. В этих целях принимаются акты национального законодательства, международные документы, вырабатываются меры организационного характера, утверждаются программы борьбы с коррупцией и др. В качестве одного из сегментов противодействия коррупционным правонарушениям предусматривается избежание конфликта интересов должностных лиц при осуществлении ими своих полномочий. Ориентиром здесь является независимость, объективность и беспристрастность указанных лиц. Поэтому лицам, занимающим публичные должности, запрещается состоять в советах директоров коммерческих организаций, владеть ценными бумагами, средствами в каких-либо проектах. В этих целях нормы о предотвращении конфликта интересов могут быть предусмотрены в законах о государственной службе, кодексах поведения должностных лиц либо могут приниматься соответствующие законы, как, например, в Латвии Закон «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц». В Конституции Сербии даже есть положение о недопустимости конфликта интересов.

В Законе Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» дано следующее определение понятия «конфликт интересов»: это ситуация, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участия в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе).

Российским Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дано более емкое определение содержания конфликта интересов, а также раскрыто, что следует понимать под личной заинтересованностью. Так, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). В свою очередь под личной заинтересованностью Федеральный закон понимает возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным выше лицом, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, су-

пругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми это лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (ст. 10).

Таким образом, конфликт интересов будет иметь место тогда, когда сотрудник, выполняя свои обязанности, занимается решением проблемы, в которой у него есть личная заинтересованность. В подобных случаях личная заинтересованность препятствует непредвзятому выполнению обязанностей. Правильно поступил российский законодатель, когда акцентировал внимание не только на предупреждении конфликта интересов, но и его урегулировании.

Антикоррупционное зарубежное законодательство развивается динамично, так как приходится постоянно реагировать на изменяющиеся способы совершения коррупционных деяний: коррупционеры постоянно «совершенствуют» свои навыки в умении «обойти» закон. Коррупционные деяния эволюционируют, они могут охватывать все новые сферы общественной и государственной деятельности. Это требует постоянного законодательного обновления мер по противодействию коррупции.

Вместе с тем можно определить основные векторы противодействия коррупции и те условия, которые ее порождают. Среди них выделяют подотчетность, открытость и прозрачность деятельности парламентариев, государственных и муниципальных служащих, всех представителей публичной власти, в том числе судей, сотрудников правоохранительных органов; установление ясной процедуры взаимоотношений граждан и органов государства, должностных лиц; внедрение специальных структур для выявления и прекращения коррупционной деятельности; усиление контроля и ответственности за лицами, которые могут извлечь незаконную выгоду из своего должностного положения, включая арест и конфискацию коррупционных доходов, совершенствование налогового и финансового законодательства как важнейшего средства предупреждения коррупции¹.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в целях обеспечения транспарентности призывает страны-участницы обеспечить прозрачность в их национальных законодательствах и правоприменительной практике при решении вопросов набора на государственную службу, финансирования, проведения государственных закупок, управления публичными финансами. Страны должны содействовать прозрачности в деятельности частных организаций, включая меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных

¹ См.: Коррупция: природа, проявление, противодействие: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012. С. 580.

организаций и управлению ими, а также содействовать вовлечению населения в процессы принятия решений. Перечисленное демонстрирует широкий диапазон проявлений транспарентности при противодействии коррупции, являющейся важнейшим условием успешности антикоррупционной политики. В иных международных документах, где наряду с понятием «конфликт интересов» используется термин «коллизия интересов», указывается, в чем суть ситуации коллизии (конфликта) интересов².

Согласно ст. 21 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» государственное должностное лицо обязано уведомить в письменной форме своего руководителя, в непосредственной подчиненности которого оно находится, о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно, и вправе в письменной форме заявить самоотвод от принятия решения, участия в принятии решения либо совершения других действий по службе (работе), которые вызывают или могут вызвать возникновение конфликта интересов. Руководитель может не принять заявленный государственным должностным лицом самоотвод и письменно обязать государственное должностное лицо совершить соответствующие действия по службе (работе). О возникновении или возможности возникновения конфликта интересов и результатах рассмотрения заявленного государственным должностным лицом самоотвода его руководитель информирует руководителя государственного органа, иной организации. Руководитель государственного органа, иной организации, которому стало известно о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов, обязан незамедлительно принять меры по его предотвращению или урегулированию. В целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов руководитель государственного органа, иной организации вправе: дать государственному должностному лицу письменные рекомендации о принятии мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов; отстранить государственное должностное лицо от совершения действий по службе (работе), которые вызывают или могут вызвать у государственного должностного лица конфликт интересов; перевести государственное должностное лицо в порядке, установленном актами законодательства, с должности, исполнение обязанностей по которой вызвало или может вызвать возникновение конфликта интересов, на другую равнозначную должность; поручить исполнение прежних должностных обязанностей на новом рабочем месте

либо изменить, в том числе временно, должностные обязанности государственного должностного лица в порядке, установленном актами законодательства, в целях предотвращения конфликта интересов или возможности его возникновения; принять иные меры, предусмотренные актами законодательства. Государственное должностное лицо, руководитель, в непосредственной подчиненности которого оно находится, руководитель государственного органа, иной организации, допустившие нарушение указанных требований, несут ответственность в соответствии с законодательными актами. Непредставление государственным должностным лицом уведомления о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, если ему было известно о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, является основанием для отказа в назначении государственного служащего на другую государственную должность либо для привлечения его к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности (увольнения) в порядке, установленном законодательными актами.

Таким образом, именно должностное лицо само должно избегать конфликта интересов, своевременно его выявлять, уведомлять об этом своего руководителя. Полагаем, что анализ возможности возникновения конфликта интересов важен еще на стадии приема на соответствующую должность. На наш взгляд, в таком случае даже презюмируется необходимость принятия кандидатом на должность либо уже принятым на работу должностным лицом соответствующих мер по исключению конфликта интересов. При сокрытии фактов наличия конфликта интересов возможно увольнение виновных лиц в связи с утратой доверия.

Опыт свидетельствует, что за рубежом уделяется много внимания непосредственно лицам, принимаемым на государственные должности, их соответствию выполняемой работе по моральным качествам. На это нацеливает Конвенция ООН против коррупции. Статья 7 Конвенции посвящена публичному сектору и предусматривает, что каждое государство-участник стремится в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и в надлежащих случаях других неизбираемых публичных должностных лиц, которые: а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности; б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях таких кадров

² См.: Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018. С. 32—35.

на таких должностях; в) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника; г) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

Конвенция ориентирует на необходимость принятия надлежащих законодательных и административных мер сообразно целям Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, чтобы: а) установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности; б) усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий; в) поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

В статье 8 Конвенции в качестве требуемого поведения публичных должностных лиц предусматриваются неподкупность, честность и ответственность. В рамках национальных институциональных и правовых систем должны внедряться кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций. В этих целях следует принимать во внимание соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например Международный кодекс поведения государственных должностных лиц от 12 декабря 1996 г. Именно в Конвенции рекомендовано государствам-участникам также рассмотреть в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций. Каждое государство-участник должно стремиться в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц предоставлять среди прочего соответствующим органам декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Для развития законодательства зарубежных стран характерна минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений. Это проявляется в усилении эффективности восстановительных мер. Много внимания уделяется программам обучения государственных служащих по противодействию коррупции. На формирование законопослушного поведения нацелены кодексы этики государственных служащих.

В одних странах непотизм рассматривается как злоупотребление властью, в других (например, Сингапуре) — нет. В Российской Федерации коррупционный протекционизм, непотизм рассматриваются как злоупотребление властью³.

Справедливо замечание, что противодействие коррупции не может сводиться лишь к улучшению правоприменительной практики, принятию антикоррупционного законодательства, т. е. актов, направленных на борьбу с этим явлением, принятию превентивных мер. Важны также усилия по предотвращению коррупциогенности законодательства⁴.

Обратим внимание на то, что часто специальные акты имеют целевую направленность на противодействие коррупции, а не на «борьбу» с ней. Это касается не только Российской Федерации, где много проблем с исполнением принятых актов, но и иных стран, где ситуация лучше. Так, принятый 28 мая 2002 г. Закон Литовской Республики № IX-904 имеет название «О предупреждении коррупции»⁵. В нем предупреждение коррупции определяется как выявление и устранение причин и условий коррупции путем разработки и внедрения системы адекватных мер, равно как и удерживание от совершения преступлений, связанных с коррупцией.

Французский профессор Жерар Марку выделял две стратегии сдерживания коррупции: 1) либерализация экономики и развитие конкуренции; 2) открытое управление обществом, в котором существует эффективный контроль за работой государственных органов, а также функционируют независимые органы следствия и правосудия⁶. Отмечая соответствующую

³ См.: Зорин О. Л. Протекционизм как преференция в военно-служебных отношениях // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4. С. 27—31.

⁴ См.: Абузярова Н. А., Артемов В. Ю., Булаевский Б. А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013. С. 58.

⁵ URL: transparency.az/transpfiles/zig97.pdf (дата обращения: 11.03.2018).

⁶ См.: Марку Ж. Суждения о противодействии коррупции / Нарышкин С. Е., Голикова Т. А., Хабриева Т. Я. и др. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2015. С. 84.

корреляцию между коррупцией и конкуренцией, он вместе с тем подчеркивает, что «не всегда регламентация является отрицательной», а «многие нормы являются социально и экономически полезными, производительными»⁷. Типичный пример, где конкуренция не может быть полноценной, — здравоохранение и сфера образования⁸. Во Франции, как и в Белоруссии, а также в России, одна из проблемных сфер — государственные заказы. Несмотря на принимаемые меры по наказанию виновных коррупционные правонарушения здесь продолжают совершаться.

Важным фактором противодействия коррупции является публичная отчетность. Фактором влияния на государственных служащих, обеспечения соблюдения ими законодательства является прозрачность их деятельности. Например, в некоторых странах предусмотрено создание доступного для всеобщего ознакомления реестра доходов, получаемых парламентариями. Он свидетельствует о любых финансовых поступлениях и доходах. Аналогичные правила установлены и для чиновников органов местного самоуправления⁹. Полезность такой меры существует. Однако в большей степени, на наш взгляд, проблема заключается в выявлении доходов теневого характера. То, что поступает публичным образом и подконтрольно общественности, вряд ли будет нелегальным. По крайней мере такие должностные лица постараются их скрыть.

Пересматривается отношение к иммунитетам выборных и некоторых иных должностных лиц. Иммунитеты еще сохраняются на такие категории лиц, как судьи, депутаты, некоторые иные лица, но в связи с их профессиональной деятельностью. Сдерживающим фактором совершения коррупционных правонарушений является активная работа в данной сфере средств массовой информации, проведение журналистских расследований. Здесь наблюдается сужение пределов вторжения в частную жизнь.

Декларирование доходов и приобретенного имущества лицами, занимающими публичные должности, является важным направлением противодействия коррупции. Хотя и здесь законодательство существенно различается по кругу лиц, обязанных подавать декларации. Полагаем, что законодательная регламентация выполнения этой обязанности будет все более совершенствоваться по мере развития информационных технологий. Подчеркнем, что значительное внимание уделяется декларированию доходов и имущества при назначении на должность. Важным направлением является контроль за расходами как внутри страны, так и за ее пределами. При этом речь может идти как о расходах самого лица, осуще-

ствляющего публичные функции, так и иных лиц, действующих в интересах должностного лица.

Интересно содержание декларации в Китае, в которой предусмотрено сообщать в том числе о выезде за границу в частном порядке, о браках детей с иностранными лицами и лицами без гражданства, о характере их работы, а также о характере работы супруга. В литературе в связи с этим подчеркивается, что в зарубежной практике, когда речь идет об имущественных и финансовых интересах, имеют в виду как основные виды доходов, так и основные виды расходов, включая все связанные с этим сделки. Под контролем находятся подарки, компенсации, страховые выплаты, финансовые выгоды и преимущества, которые получены или могут быть получены в связи с деятельностью должностного лица, государственного служащего¹⁰.

Наблюдается тенденция к отказу от привлечения так называемых независимых экспертов для оценки проектов закона: это диктуется интересами противодействия лоббизму. Мощным фактором противодействия закреплению коррупционных норм в законах является обсуждение проектов в рамках парламентских дискуссий (в парламентской комиссии, на общем заседании палаты или парламента в целом). Полезно на этот аспект парламентской деятельности обратить внимание в регламентах палат Национального собрания Республики Беларусь, предусмотрев там соответствующие требования. Соответствующую экспертизу проводят также юридические службы парламентов. В литературе отмечается, что экспертизу законопроектов в Германии, Канаде, Нидерландах, Франции проводит Министерство юстиции этих стран собственными силами¹¹.

Сдерживанию коррупции содействует электронное администрирование. Принимаются меры по обеспечению прозрачности деятельности администрации. Все это усиливает доверие общества к деятельности властных структур¹².

Высока роль административной юстиции в разрешении конфликтов с участием органов государственной власти, что также оказывает позитивное влияние на состояние законности. Тем самым обеспечивается защита прав граждан и организаций от незаконных решений публичной администрации.

Особое внимание уделяется мерам по предотвращению коррупции в политических партиях, избирательной системе. Установление прозрачной финансовой отчетности, обеспечение легального финансирования избирательной кампании — важнейшее требование современной зарубежной практики. Именно нарушения финансирования выборов часто являются причиной коррупционных скандалов. Недавний

⁷ См.: Марку Ж. Указ. соч. С. 85.

⁸ Там же. С. 86.

⁹ См.: Коррупция: природа, проявление, противодействие. С. 577.

¹⁰ См.: Коррупция: природа, проявление, противодействие. С. 585.

¹¹ Там же. С. 577.

¹² См.: Марку Ж. Указ. соч. С. 87—88.

пример Франции тому подтверждение. Особо обратим внимание на роль избирательных комиссий, играющих важную роль в механизме контроля за соблюдением установленных правил проведения выборов и иных голосований, например референдумов.

Достижение успеха в противодействии коррупции в публичной сфере возможно при комплексном подходе, системном использовании мер. Наряду с подбором должностных лиц, которые наделены власт-

ными полномочиями по распоряжению ресурсами государства, а также призваны вести работу по противодействию коррупции, предупреждению и урегулированию конфликта интересов, чему было уделено внимание в настоящей статье, важно иметь совершенное законодательство, учитывающее общие и специальные антикоррупционные требования к его качеству, а также эффективную правоприменительную практику.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Абузярова Н. А., Артемов В. Ю., Булаевский Б. А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.

Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018.

Зорин О. Л. Протекционизм как преференция в военно-служебных отношениях // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4.

Коррупция: природа, проявление, противодействие: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012.

Марку Ж. Суждения о противодействии коррупции / Нарышкин С. Е., Голикова Т. А., Хабриева Т. Я. и др. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2015.

