

Симашенков Павел Дмитриевич

О КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ - В КОМПАРАТИВНОМ КЛЮЧЕ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ПРАКТИЧЕСКИЕ МОМЕНТЫ

Статья посвящена компаративному анализу нормативных и правоприменительных аспектов предотвращения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Выявляя пробелы в законодательстве и конкуренцию норм, автор статьи предлагает сместить акценты квалификации конфликта интересов и вместо субъективных критериев уделять б?льшее внимание объективным, характеризваемым как потенциально компрометирующая ситуация.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2016/3-2/41.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2016. № 3(65): в 2-х ч. Ч. 2. С. 142-145. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2016/3-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

PHYSICAL IMMORTALITY AND PROBLEM OF SELF-CONSCIOUSNESS

Sivertsev Evgenii Yur'evich, Ph. D. in Philosophy, Associate Professor
Saint Petersburg University
Emden1914@mail.ru

In the society, which worldview is determined by religion, immortality is provided by transcendental entity. Secular society is subject to the fear of death to a much greater degree – it is the society, in which the search for the ways of the prolongation of physical life begins. The author draws attention to the fact that death is known to us only in a phenomenal way. However, the feeling of finiteness experienced by a man is ineradicable, because it allows a person to experience freedom that, in turn, provides the possibility of self-reflection.

Key words and phrases: man; death; life; freedom; choice; finiteness; infinity; value; “aging gene”; “scale of priorities”.

УДК 321(091); 34(091)+342.597+35.086

Исторические науки и археология

Статья посвящена компаративному анализу нормативных и правоприменительных аспектов предотвращения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Выявляя пробелы в законодательстве и конкуренцию норм, автор статьи предлагает сместить акценты квалификации конфликта интересов и вместо субъективных критериев уделять большее внимание объективным, характеризующим как потенциально компрометирующая ситуация.

Ключевые слова и фразы: коррупция; конфликт интересов; коррупционное правонарушение; государственная служба; клиентелизм; юридическая техника.

Симашенков Павел Дмитриевич, к.и.н.

*Институт государственной и муниципальной службы Международного института рынка
pavel.simashenkov@yandex.ru*

**О КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ – В КОМПАРАТИВНОМ КЛЮЧЕ:
ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ПРАКТИЧЕСКИЕ МОМЕНТЫ**

Отечественная антикоррупционная парадигма проходит непростой период становления, когда жизненно важно определиться с приоритетами и координатами [1, с. 84]. В качестве последних вот уже восьмой год выступают заокеанские наработки и рекомендации, вследствие чего власть, по нашему мнению, более озабочена местом России в международном рейтинге *Transparency Int.*, нежели приведением действующего законодательства в соответствие с удручающей реальностью. Ярчайший пример такого когнитивного диссонанса – правовой институт конфликта интересов. Следует заметить, что и поныне наиболее веским аргументом многих думских законодотворцев-инноваторов в антикоррупционной риторике является апелляция к импортным наработкам («но вот в США же действует, но в Германии ведь работает и т.п.»). Сравнение зарубежного опыта с отечественной спецификой его внедрения показывает: относительно высокая эффективность введения в юридический оборот понятия конфликта интересов достигается не путем ужесточения санкций [7, с. 97], а скорее за счет действия квазиправовых норм, органично совмещающих в себе правовые ограничения и этические запреты. Зарубежные страны не чуждаются и расследований в случаях публичного подозрения, когда поведение чиновников становится особенно одиозным. В основе импортной модели противодействия конфликту интересов – юридический факт, свершившийся и потому вполне годный для анализа и квалификации. Отечественная теория и практика «предотвращения и урегулирования» конфликта интересов, несмотря на использование зарубежной терминологии, едва ли противоположна ей по смыслу, ибо акцентируется не на объективных («поиск интересов», «принятие выгоды»), а на субъективных признаках конфликтной ситуации [4, с. 68].

Рассмотрим эволюцию нормативного закрепления этого понятия в отечественном законодательстве. Согласно ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. 2008 г.), базис конфликта – личная заинтересованность государственных и муниципальных служащих – мыслится исключительно в рациональном, материальном плане (доходы в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иные имущественные права). Но сама возможность их (не)получения – вопрос иррациональный, даже гадательный. Получается, потенциальный нарушитель должен письменно уведомить непосредственного начальника о противоречии, будоражащем его воображение: сможет он получить выгоду, насколько она гарантирована и т.п.? Логика закона позволяет считать письменное «покаяние» некоей гарантией снятия (или освобождения от) ответственности, предусмотренной за коррупционные правонарушения: «прошу отстранить меня от выполнения должностных обязанностей, ибо меня терзает искушение, и за последствия я не отвечаю». В ситуации «покаяния» инициатива по урегулированию конфликта автоматически переходит к начальнику, который волен отстранять или вовсе устранять подчиненных, утративших доверие (начальника? государства? представителя нанимателя или кого-либо еще – закон не уточняет). Значит, для увольнения неугодного, но мнительно-законотрепещущего сотрудника достаточно констатации последним его когнитивного диссонанса – российской версии конфликта интересов [Там же, с. 69].

Симптоматично, что вся дефиниция конфликта интересов подернута флером неопределенности: с позиции лингвистов – сложноподчиненная фраза, с нормативной – юридический состав. По правилам квалификации, отсутствие даже одного из компонентов состава означает отсутствие юридического факта (конфликта интересов) в целом. Видимо, законодатели перекалывают бремя доказывания конфликта на плечи неразумно-покаянного госслужащего, если тот обнаружит у себя заранее возникший прямой умысел на совершение противоправных действий, способных навредить охраняемым законом интересам. Таким образом, в составе коррупционного правонарушения субъективная сторона (конфликт интересов) сама представляет собой юридический состав. Разумеется, столь многоступенчатые построения конструктивно не предназначены упростить борьбу с коррупцией.

В октябре 2015 г. властью была предпринята попытка унифицировать практику предотвращения конфликта интересов в русле уже набившего оскомину правового фетишизма. Согласно ФЗ № 285-ФЗ от 05.10.2015 г., конфликт следует понимать единообразно, как он сформулирован в профильном антикоррупционном законе ФЗ № 273-ФЗ. Само определение конфликта также модернизировано в лучших традициях ребрендинга и юридического менеджмента: отныне это личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, занимающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Формулировка личной заинтересованности обновлена за счет перечня родственников и близких (очевидно, закрытого – перечень помещен в скобки). И вновь отсутствуют четкие позиции, позволяющие диагностировать у чиновника прямую или косвенную форму конфликта интересов. Далее, дефиниция, видимо, предполагает наличие должностей, замещение которых не сопровождается вменением в обязанность прием мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Налицо явное противоречие с ключевой целью противодействия коррупции в органах власти [9, с. 329], поскольку каждый государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ч. 1. ст. 9 ФЗ № 273-ФЗ).

Сама конструкция заметно облегчена: исчезли возможности противоречий, способных причинить вред. Однако фрагмент «влияет или может повлиять» сводит к нулю все старания по конкретизации нормы, т.к. конфликт все еще воспринимается гадательно, потенциально и перспективно, а значит – не является полноценным юридическим фактом, основанием ответственности [3, с. 51]. Более того, действующая редакция обогатилась новым комплексом признаков «надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение», которые (в силу их смысловой и пунктуационной сценарности) необходимо доказывать в комплексе. В противном случае возможны «ненадлежащее, но объективное и пристрастное», «надлежащее, но субъективное и беспристрастное» и еще четыре столь же абсурдных сочетания. Вывод: обновленная ст. 10 ФЗ № 273-ФЗ в правоприменительном плане едва ли конкретнее и разумнее, чем ее предшественница. Соответственно, предотвращение конфликта интересов пока так и остается зависимым как от юридической неграмотности сотрудников, так и от личного усмотрения представителя нанимателя. Последние в особом выигрыше от ребрендинга, ведь теперь им доступно «делегирование» ответственности [2, с. 93]. И тоже – по личному усмотрению. Основание – ст. 11 в «усовершенствованной» редакции. Если раньше инстанция уведомления о личной заинтересованности была спорной (согласно ФЗ № 273 каяться необходимо непосредственному начальнику, а по ст. 19 ФЗ № 79 – представителю нанимателя), то новая ст. 11 ФЗ № 273 предписывает чиновнику уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Вопрос – кому должно стать известно о конфликте: госслужащему или представителю нанимателя? – остается открытым, но критически расширяет зону дискреционных полномочий представителя нанимателя. В условиях, когда непринятие им мер по предотвращению конфликта влечет за собой ответственность, подобный пробел ставит представителей нанимателя в абсолютно неуязвимое положение, а подчиненных заставляет заискивать перед ними. Стоит ли рассуждать об антикоррупционном потенциале такой «модернизации» служебных отношений?

Попытаемся аргументировать наши взгляды, ссылаясь на ФЗ № 79. Согласно статьям 59-59.2 того же закона, служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. Несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, влечет за собой следующие взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии. Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае: непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

Итак, в статьях 59.1-59.2 № 79-ФЗ, за «несоблюдение требований» по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов санкции альтернативные (от замечания до предупреждения о неполном должностном соответствии), а за «непринятие мер» – абсолютно определенное увольнение в связи с утратой доверия. Чем «несоблюдение требований» отличается от «непринятия мер» – нормативный текст не поясняет. В то же время, согласно п. 34 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, руководитель государственного органа обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему

мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также по иным вопросам организации противодействия коррупции. О рассмотрении рекомендаций комиссии и принятом решении руководитель государственного органа в письменной форме уведомляет комиссию в месячный срок со дня поступления к нему протокола заседания комиссии. Решение руководителя государственного органа оглашается на ближайшем заседании комиссии и принимается к сведению без обсуждения. «Обязан рассмотреть», но «вправе учесть» – хрестоматийная модель дискреционных полномочий.

И все же мы уверены: потенциал подготовки служащих из числа оправдывающих высочайшее доверие далеко не исчерпан, во многом, – из-за присутствия нормативных механизмов, упрощающих отбор «из своих». Главный механизм – увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.2 № 79-ФЗ), при помощи которой власть закрепляет административные зачистки от тех, кто доверия не заслуживает. Весь вопрос в том, чье доверие нужно заслужить. Если по-холопски служить господину, «его превосходительству» начальнику (при формальном понимании, согласно букве закона) – это клиентистская модель коррупции [5, с. 48]; если Отечеству (к которому равно призван служить и начальник – согласно духу закона) – Россия, возможно, еще увидит расцвет чиновной культуры [8, с. 70]. Разрешение дилеммы «служить или прислуживаться?» и есть суть конфликта интересов, тогда как его зачастую подменяют обсессивно-компульсивным расстройством функционала и личных интересов. При этом гешефт от службы, по бытующему стереотипу, служащему сулят «искусители» из числа «граждан и организаций», но вовсе не должностные лица, в то время как любой набор «управленческой команды» начинается мотивированием подчиненных. Значит, главный «искуситель» здесь – начальник, а отнюдь не граждане-просители или субъекты бизнеса. Мы полагаем: помимо технической доработки ст. 19 ФЗ № 79-ФЗ, на профилактическом уровне нелишне всерьез задуматься о пересмотре симптоматики и диагностики конфликта интересов. Минимизация личной зависимости от начальства – первый шаг на пути к тому, чтобы сформировать власть, достойную своей миссии.

Мы полагаем, что одним из вариантов совершенствования антикоррупционной политики может стать введение в оборот понятия «потенциально компрометирующая ситуация», способного заменить собой тенденциозный «конфликт интересов». Это не просто модный ребрендинг в стиле милиция-полиция; суть глубже: необходимо оздоровить моральный климат в чиновной среде и одновременно повысить эффективность антикоррупционных мер. Конфликт интересов, если его разрешение требует именно правовой оценки – есть конфликт интересов правоохраняемых (пример – ситуации необходимой обороны, крайней необходимости) [6, с. 146]. В Федеральном законе № 273-ФЗ конфликт понимается как противоречие противоправного и правомерного (личной заинтересованности и интересов граждан, общества и государства). Естественно, что уже наличие подобной дилеммы подразумевает прямой умысел на совершение коррупционного правонарушения.

Другое дело – «потенциально компрометирующая ситуация», определяемая нами как обстоятельства, способные отрицательно повлиять на репутацию как отдельно взятого гос. / муниципального служащего, так и в целом причинить ущерб престижу государственной и муниципальной службы. Подобная формулировка позволяет увязать зыбкие моральные стандарты этических кодексов для чиновников с неотвратимостью наступления юридической (а не только моральной) ответственности за совершенное правонарушение. Причем правонарушение будет считаться таковым лишь в случае возникновения соответствующих последствий, вредящих облику государственной и муниципальной службы. Таким образом, моральная обязанность конкретного чиновника – предотвратить потенциально компрометирующую ситуацию – способна разрешить целый ряд проблем: 1) перевести вопрос конфликта интересов в плоскость и правового и морального регулирования (с приоритетом последнего, как превентивной меры); 2) минимизировать количество ситуаций «искушений» служащих со стороны граждан и субъектов бизнеса; 3) повысить уровень здорового корпоративизма (осознаваемого как «честь мундира») в среде чиновников, не впадая в грех тотального наушничества и доносительства; 4) существенно облагородить имидж «государевых людей». Подчеркнем: предотвращение потенциально компрометирующей ситуации – исключительно моральный долг служащего, а потому он волен поступать в соответствии со своей совестью. Если же поведение чиновника бросит тень на службу – обстоятельства проанализирует комиссия по служебному поведению. Более того, за бездействие отвечает начальник, не принявший мер по предотвращению компрометирующей ситуации (но лишь при наличии последствий). Возможен, однако, и вариант «перестраховки», когда служащий будет декларировать непосредственному начальнику каждую мелочь, якобы способную его скомпрометировать. Вряд ли нужно объяснять, что проще сделать оргвыводы в отношении патологически мнимого сотрудника на уровне непосредственного начальника и комиссии по служебной этике, чем загружать работой судебные-следственные органы. В итоге государство не покушается на свободу воли чиновников, но жестко реагирует в случаях причинения вреда, привлекая к ответственности беспечных должностных лиц гос. и муниципальной служб.

Подобная модель отношений, по нашему убеждению, весьма эффективно сработает в случае, когда неподобающий образ жизни чиновника станет объектом внимания СМИ, блоггеров или просто обездоленных властью граждан, что чаще всего и является «неблагоприятными последствиями». И тогда заработает механизм привлечения начальника (должностного лица) к уголовной ответственности за халатность как невыполнение (или ненадлежащее выполнение) организационно-распорядительных полномочий. Налицо явная экономия правовых средств, системность антикоррупционного регулирования и юридическая ясность – вместо квалификации мистического «конфликта интересов». Итак, каждый чиновник вправе сам не допустить компрометирующих обстоятельств, но его непосредственный начальник обязан предотвратить потенциально компрометирующую ситуацию. В такой схеме служебных отношений начальники будут заинтересованы в честных подчиненных, а те – в грамотных и порядочных начальниках.

В заключение отметим: в рамках объявленной властью «войны с коррупцией» институт конфликта интересов есть практически идеальный способ избавления коррумпированного начальства от неугодных подчиненных. Признавая потребность в его совершенствовании (аспект юридической техники), необходимо подчеркнуть, что ни один репрессивный механизм позитивного права не должно мнить панацеей от коррупции, когда запреты не обеспечены правом интуитивным, т.е. зрелым правосознанием граждан и устойчивыми эталонами антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих.

Список литературы

1. Колесников В. А. Политическая стабильность и строительство новой России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6 (32). Ч. 2. С. 82-87.
2. Рябов Е. В. Договорное регулирование федеративных отношений в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. 2006. № 5 (45). Ч. 2. С. 91-100.
3. Сафронова Е. В. К вопросу о «незаконном обогащении» // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности: теория и практика (к 20-летию Конституции Российской Федерации): сб. мат-лов Межрегион. науч.-практ. конф. / отв. ред. В. Г. Ермаков. М., 2013. С. 50-53.
4. Симашенков П. Инволюция критериев административной морали // Государственная служба. 2015. № 2. С. 67-70.
5. Симашенков П. Д. Меритократия в кадровой политике России: исторические уроки // Концепт. 2015. № 11. С. 46-50.
6. Симашенков П. Д. Необходимая оборона как конфликт интересов: исторический опыт и новые подходы к квалификации // Концепт. 2015. № 6. С. 146-150.
7. Симашенков П. Д. О «жестокости» антикоррупционных санкций в России: историко-правовой экскурс // Социальные системы и право: сб. науч. тр. / отв. ред. К. Б. Герасимов. Самара, 2015. С. 92-99.
8. Слезин А. А. Институционализация комсомола как государственного органа: теоретическая основа // Политика и общество. 2008. № 4. С. 68-71.
9. Товченко Р. Б. Механизмы борьбы с коррупцией на муниципальном уровне (на примере г.о. Самара) // Развитие института резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации как вызов времени и эффективный инструмент совершенствования государственной кадровой политики: сб. ст. Межрегион. науч.-практ. конф. (9 октября 2014 г., г. Самара). Самара, 2014. С. 322-331.

**ON CONFLICT OF INTERESTS IN A COMPARATIVE VEIN:
THE ISSUE HISTORY AND PRACTICAL ASPECTS**

Simashenkov Pavel Dmitrievich, Ph. D. in History
Institute of Government and Municipal Service of International Market Institute
pavel.simashenkov@yandex.ru

The article is devoted to the comparative analysis of the normative and law-enforcement aspects of the prevention of conflict of interests in government and municipal service. Revealing gaps in the legislation and the competition of the norms the author of the paper suggests shifting the accents of the qualification of conflict of interests and paying more attention to objective criteria characterized as a potentially compromising situation instead of subjective ones.

Key words and phrases: corruption; conflict of interests; corruption offence; government service; clientelism; legal technicality.

УДК 93/94

Исторические науки и археология

Проанализировав события в Тамбовской области осенью 1993 г., автор делает вывод, что во время активного развития институционального кризиса политический расклад сил в провинции в большей степени копировал ситуацию, имеющую место в Москве. Оппозиция поддержала руководителей Верховного Совета. Демократы выступили на стороне Б. Н. Ельцина. Однако борьба двух ветвей власти в столице не привела к серьезной активизации общественно-политических сил в регионе, а широкие слои населения в целом оставались пассивны по отношению к происходившим политическим процессам.

Ключевые слова и фразы: Б. Н. Ельцин; Верховный Совет РСФСР; октябрь 1993 года; Тамбовская область; политическая элита; государственный переворот.

Смолев Александр Анатольевич

Тамбовский государственный технический университет
alex_smoleev@mail.ru

**ОКТАБРЬ 1993 ГОДА В ТАМБОВСКОЙ ПРОВИНЦИИ:
ОСТОРОЖНОСТЬ ЭЛИТ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАССИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ**

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-51-00006.

Кульминацией борьбы двух ветвей власти в 1992-1993 гг. стали президентский Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» от 21 сентября 1993 г. и последовавшие за этим события.