

УДК 343.85

DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-3-122-127

ПРОБЛЕМА «ВРАЩАЮЩИХСЯ ДВЕРЕЙ»: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА РЕГУЛИРОВАНИЯ

Э.В. Шамехина

Аннотация. Рассматриваются коррупционные риски, связанные с переходом физических лиц из сферы государственного управления в коммерческие структуры, и наоборот – так называемое явление «вращающихся дверей» («revolving door»). Актуальность данного исследования обусловливается участвовавшими в последние годы случаями перемещений бывших высокопоставленных государственных служащих в сферу предпринимательства и в органы управления крупных коммерческих организаций. Автор анализирует положения иностранных и российского законодательства в части установления ограничений, направленных на минимизацию коррупционных рисков, сопряженных с подобными переходами, и выдвигается тезис о необходимости достижения баланса между публичными и частными интересами при осуществлении правового регулирования. Устанавливаемые ограничения, запреты и обязанности должны быть достаточными, чтобы снизить риск возникновения коррупционных проявлений в обществе, и вместе с тем не излишне обременительными для отдельных физических лиц.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные риски; «вращающиеся двери»; конфликт интересов; баланс интересов.

«АЙЛАНУУЧУ ЭШИКТЕР» КӨЙГӨЙҮ: ЧЕТ ЭЛДИК ЖӨНГӨ САЛУУ ТАЖРЫЙБАСЫНЫН КЭЭ БИР АСПЕКТИЛЕРИ

Э.В. Шамехина

Аннотация. Макалада жеке адамдардын мамлекеттик башкаруу чөйрөсүнөн коммерциялык түзүмдөргө өтүшү менен байланышкан коррупциялык тобокелдиктер, жана тескерисинче – «айлануучу эшик» («revolving door») феномени каралат. Бул изилдөөнүн актуалдуулугу акыркы жылдары мурдагы жогорку кызматтагы мамлекеттик кызматкерлердин ишкердик чөйрөсүнө жана ири коммерциялык уюмдардын башкаруу органдарына которулуп кеткен учурларынын көбөйүшү менен аныкталат. Автор мындай өткөөлдөр менен байланышкан коррупциялык тобокелдиктерди минималдаштырууга багытталган чектөөлөрдү белгилөө жагынан чет өлкөлүк жана россиялык мыйзамдардын жоболоруна талдоо жүргүзгөн жана укуктук жөнгө салууну жүзөгө ашырууда коомдук жана жеке кызыкчылыктардын ортосундагы тең салмактуулукка жетишүү зарылдыгы жөнүндө тезисти белгилейт. Белгиленүүчү чектөөлөр, тыюу салуулар жана милдеттер коомдо коррупциялык көрүнүштөрдүн пайда болуу тобокелдигин азайтуу үчүн жетиштүү болууга жана ошону менен бирге айрым жеке адамдар үчүн ашыкча оор болбоого тийиш.

Түйүндүү сөздөр: коррупция; коррупциялык тобокелдиктер; «айлануучу эшиктер»; кызыкчылыктардын кагылышуусу; кызыкчылыктардын тең салмактуулугу.

THE PROBLEM OF «REVOLVING DOORS»: SOME ASPECTS OF THE FOREIGN EXPERIENCE OF REGULATION

E.V. Shamekhina

Abstract. This article is devoted to corruption risks associated with the transition of individuals from the sphere of public administration to commercial structures and vice versa – the so-called «revolving door» phenomenon. The relevance of this study is due to the frequent cases of former high-ranking civil servants moving to the field of entrepreneurship and to the management bodies of large commercial organizations in recent years. The author analyzes the provisions of foreign and Russian legislation regarding the establishment of restrictions aimed at minimizing corruption risks associated with such transitions, and puts forward

the thesis of the need to achieve a balance between public and private interests in the implementation of legal regulation. The restrictions, prohibitions and obligations imposed should be sufficient to reduce the risk of corruption in society, and at the same time not unnecessarily burdensome for individual individuals.

Keywords: corruption; corruption risks; «revolving doors»; conflict of interests; balance of interests.

В последние годы существенно участились случаи перемещения бывших высокопоставленных государственных служащих в сферу предпринимательства и в органы управления крупных коммерческих организаций, в связи с чем возникает вопрос: правомерно ли использование бывшими государственными служащими связей и знаний, полученных в ходе работы в государственных органах, для личного обогащения или оказания косвенного влияния на центры принятия решений?

В зарубежном законодательстве данное явление получило название «вращающиеся двери» («revolving door») – под данным термином понимается переход физических лиц из сферы государственного управления в коммерческие структуры, и наоборот. Ряд исследователей при изучении феномена «вращающихся дверей» склонны оценивать его как близкое или синонимичное коррупции [1, с. 568]. Очевидно, что подобная циркуляция работников при отсутствии надлежащего правового регулирования способна привести к потенциальному конфликту интересов и получению несправедливых конкурентных преимуществ для коммерческих организаций на рынке.

Стоит отметить, что возникновение специфических видов конфликта интересов в данном случае практически неизбежно. Бывший государственный служащий, совершивший переход в сферу коммерции, нередко сохраняет дружеские или приятельские отношения с бывшими коллегами-чиновниками, которые в силу личной симпатии могут оказать содействие в решении различных вопросов. Получение государственных заказов или выигрыш в тендере, оказание государственной финансовой поддержки, «льготное» прохождение налоговых и иных проверок и еще множество других неочевидных преимуществ может извлечь коммерческая организация, трудоустроивая бывшего государственного служащего в органы управления корпорацией.

Распространенным явлением, происходящим из ситуации «вращения дверей», является неправомерное влияние на процесс принятия государственных решений. Возможны ситуации, при которых чиновники, планирующие сменить сферу деятельности, могут позволить интересам возможного будущего работодателя влиять на формирование государственной политики или законодательства, поскольку принимаемые нормативные и законодательные решения могут принести государственному служащему непосредственную выгоду вскоре после того, как он покинет свой пост и начнет карьеру в частном секторе. Или же некоторые организации, деятельность которых тесно связана с государственными органами, могут побуждать отдельных своих сотрудников к поступлению на службу в эти органы власти. Такие сотрудники, сохраняя тесную связь с бывшим работодателем и имея некий, чаще всего финансовый, интерес, становятся своеобразными «агентами влияния» и способствуют принятию благоприятного для компании решения прямо или косвенно через установление неформальных связей с иными государственными служащими [2, с. 4].

Кроме того, «вращающиеся двери» существенно упрощают процесс установления коррупционных отношений. Бывший государственный служащий, перешедший в органы управления организации, сможет проинформировать о наличии или отсутствии коррупционной практики решения вопросов в конкретном государственном органе, а также поспособствует установлению контакта с нужным лицом. Формой оплаты таких незаконных услуг может выступать дальнейшее выгодное трудоустройство должностного лица после увольнения со службы. Если в законодательстве государства не установлены специальные меры регулирования «вращающихся дверей», будет практически невозможно не только доказать, что последующее трудоустройство должностного лица является «закамуфлированной взяткой», но и воспрепятствовать переходу

недобросовестного служащего на работу в организацию, которой он оказал коррупционные услуги [2, с. 5].

Анализ возможных рисков совершения перехода государственных служащих в частноправовой сектор свидетельствует о необходимости его детального законодательного регулирования. Исключить явление «вращающихся дверей» из правоотношений не представляется возможным, но зарубежный опыт демонстрирует, что введение определенных ограничений и запретов снижает коррупционные риски, сопутствующие данной ситуации.

Получившей наибольшее распространение мерой контроля за «вращающимися дверями» является законодательное установление обязательного периода «охлаждения» или ожидания. Этот период представляет собой срок, в течение которого бывший государственный служащий не имеет права участвовать в лоббистской деятельности или занимать должность в органах управления частных организаций. В разных странах и штатах законы о периодах «охлаждения» имеют свою специфику, в первую очередь это касается срока и механизма его отсчета. В большинстве стран период запрета на переход составляет один-два года, в редких случаях пять лет. Штат Флорида установил самый длительный период «охлаждения» длиной в шесть лет, закон о котором вступит в силу 31 декабря 2022 года [3, Art. 12, § 38, Art. 2, § 8].

Представляется, что наиболее оптимальным периодом ожидания является срок в пять-шесть лет. Ограничение на трудоустройство сроком в один-два года не способствуют снижению коррупционности перехода ввиду того, что за такой небольшой период времени значительного обновления структуры государственного органа вероятнее всего не произойдет, и имеющиеся у бывшего чиновника неформальные связи не потеряют своей актуальности. Также при столь ограниченном периоде ожидания существует вероятность установления договоренности между государственным служащим и коммерческой структурой об «отложенном» трудоустройстве по прошествии пары лет. Ожидать официального приема на работу более длительные сроки недобросовестные государственные служащие,

предоставляющие неформальные услуги в обмен на выгодное трудоустройство, едва ли согласятся, но введение чрезмерно жестких ограничений настолько ограничит права бывших государственных служащих, что «оправдать это устранением негативных эффектов “вращающейся двери” будет невозможно» [2, с. 20].

Отдельно в законодательстве некоторых стран регулируется вопрос перехода бывших государственных служащих в контролируемые им ранее организации. В частности, бывшему должностному лицу может быть запрещено представлять интересы организации в суде, стороной процесса в котором выступает государство, если во время нахождения на государственной службе он взаимодействовал с этой организацией по вопросам, являющимся предметом разбирательства.

Также может быть установлен временный запрет на трудоустройство в организацию, если бывший государственный служащий имел доступ к конфиденциальной информации о ее конкурентах. В противном случае любые действия компании, основанные на полученной конфиденциальной информации, могли бы быть расценены как проявление недобросовестной конкуренции и неэтичное поведение. Подобная норма действует, например, в Великобритании [4].

Законодательство некоторых стран регулирует процесс прохождения через «вращающиеся двери» не с момента увольнения должностного лица с государственной службы, а заблаговременно – с момента начала переговоров с потенциальным работодателем. В связи с этим к государственным служащим может предъявляться требование декларировать факт ведения переговоров и сообщать о достижении предварительных договоренностей. При этом данная обязанность продолжает действовать и в случаях отказа государственного служащего от предлагаемой работы.

В том случае, если должностное лицо по роду службы должно взаимодействовать с потенциальным работодателем, такое взаимодействие немедленно прекращается. При этом возможны два варианта развития событий – должностное лицо либо отказывается от ведения переговоров и существующих договоренностей, либо отстраняется от принятия решений и совершения

действий, затрагивающих соответствующую организацию [2, с. 13].

Таким образом, законодательства разных стран устанавливают определенные ограничения и запреты для государственных служащих в связи с возможным переходом в сферу коммерции. В качестве обеспечительной меры устанавливается ряд санкций за несоблюдение правовых предписаний. Если обобщить имеющийся международный опыт, можно составить следующий перечень возможных санкций:

- 1) признание недействительным трудового договора, заключенного с нарушением правил трудоустройства бывших должностных лиц;
- 2) уголовная ответственность;
- 3) конфискация имущества, приобретенного в результате нарушения правил трудоустройства после увольнения, в том числе заработной платы;
- 4) запрет на последующее замещение должностным лицом, нарушившим правила трудоустройства, должностей в органах государственной власти.

Практика «вращающихся дверей» известна во всем мире, однако наибольшее внимание ее изучению и регулированию уделяется в США и странах Евросоюза. На данный момент в России, несмотря на популярность в политической науке темы лоббизма, явление «вращающихся дверей» выпадает из поля зрения исследователей [1, с. 566], хотя случаи перехода высокопоставленных чиновников в коммерческие структуры широко распространены [5, с. 131]. Современное законодательство Российской Федерации несколько иначе регулирует процесс «вращения дверей» и связанные с этим коррупционные риски. Федеральный закон «О противодействии коррупции» [6] в статье 12 устанавливает ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора. Требования данной статьи сводятся к необходимости получения согласия на трудоустройство от комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, и обязанности бывшего государственного

служащего сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы.

Стоит отметить, что действие данной статьи на сегодняшний день распространяется только на тех бывших служащих, которые замещали должности федеральной государственной службы, включенные в раздел I или раздел II перечня должностей федеральной государственной службы. Возможно, что в будущем этот перечень лиц будет расширен. Раздел 7 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы [7] посвящен мерам, направленным на совершенствование правового регулирования в части, касающейся ограничений, налагаемых на граждан после их увольнения с государственной (муниципальной) службы, и рамках данного направления Правительству России поручено проанализировать практику применения статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и рассмотреть возможность расширения круга лиц, на которых распространяются указанные в пункте 1 статьи ограничения.

Иных ограничений, запретов и обязанностей для бывших государственных служащих при переходе в коммерческие организации законодательством России не предусмотрено. Принимая во внимание, какие коррупционные риски сопряжены с практикой «вращающихся дверей», представляется необходимым внедрение более детального правового регулирования процесса трудоустройства бывших государственных служащих в коммерческие структуры.

Анализ международного опыта позволяет сделать вывод, что наиболее распространенной и эффективной практикой является установление периода «охлаждения» сроком на пять–шесть лет. Кроме того, надлежащим образом должен быть урегулирован процесс переговоров о возможном будущем трудоустройстве государственного служащего, и этим приняты меры для предотвращения потенциального конфликта интересов. Исполнение установленных ограничений и требований должно обеспечиваться соответствующими серьезности нарушений санкциями.

Основной проблемой регулирования практики «вращающихся дверей» является сложность в достижении баланса между

публичными и частными интересами. Согласно статье 12 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, меры, направленные на предупреждение возникновения коллизии интересов, могут включать в себя ограничения, налагаемые в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности или работы бывших публичных должностных лиц, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор [8].

Конституционным Судом РФ также было отмечено, что ограничения, налагаемые статьей 12 ФЗ «О противодействии коррупции», направлены на повышение эффективности противодействия коррупции и основываются на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции; данная норма ориентирована на обеспечение безопасности государства, и потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан [9].

Следовательно, стоит отметить, что меры, призванные урегулировать переход бывших государственных служащих в частный сектор, направлены, в первую очередь, на защиту публичного интереса. Вместе с тем, нельзя отрицать, что ограничения и запреты, налагаемые на бывших государственных служащих при трудоустройстве, в некоторой степени ограничивают реализацию их личных трудовых прав. Установление же особо жестких мер, таких как пожизненное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью после ухода с государственной службы, ляжет настолько тяжким бременем на бывших должностных лиц, что говорить о соразмерности ограничений публичному интересу будет невозможно.

В связи с этим, национальное законодательство в сфере регулирования практики «вращающихся дверей» необходимо строить исходя из баланса публичных и частных интересов. Устанавливаемые ограничения, запреты и обязанности должны быть достаточными, чтобы снизить риск возникновения коррупционных проявлений в обществе, и вместе с тем не излишне

обременительными для отдельных физических лиц. Только в этом случае можно рассчитывать на регулирующее действие данных правовых норм и защиту как государственного блага, так и личных интересов.

Поступила: 14.04.23; рецензирована: 28.04.23;
принята: 03.05.23.

Литература

1. Белоусов А.Б. Проблема вращающихся дверей в США: между лоббизмом и институциональной коррупцией / А.Б. Белоусов // Сборник трудов по итогам Третьей Всероссийской научной конференции с международным участием / Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2019.
2. Конов А.В. Основные подходы к регулированию «вращающейся двери»: международный опыт / А.В. Конов. URL: <https://www.hse.ru/science/scifund/ind2009-rep> (дата обращения: 25.10.2022).
3. The Constitution of the State of Florida. URL: <https://flsenate.gov/laws/constitution#A2S08> (дата обращения: 25.10.2022).
4. Code of conduct for special advisers. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832599/201612_Code_of_Conduct_for_Special_Advisers.pdf (дата обращения: 25.10.2022).
5. Мухаметов Р.С. Политические практики «вращающихся дверей» в России: региональный аспект / Р.С. Мухаметов, Н.А. Буянов // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2021. № 3.
6. Российская Федерация. Законы. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-П // Консультант-Плюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.10.2022).
7. Российская Федерация. Законы. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.10.2022).
8. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // КонсультантПлюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.10.2022).

9. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусева Юрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав частями 1, 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»:

Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2013 № 334-О // КонсультантПлюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.10.2022).