

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ КАК МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Н.С. ГОНЧАРУК

Гончарук Наталья Сергеевна, доцент кафедры конституционного, административного и уголовного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат политических наук, доцент.

В статье представлен авторский взгляд на положения норм права, касающихся применения процедуры конфликта интересов в части соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. Предлагается уйти от применения понятия конфликта интересов в данном пункте и упразднить правовые нормы, которые с ним связаны.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, меры по противодействию коррупции, Национальный план по противодействию коррупции, государственная служба, должностные обязанности.

Conflict of Interests as a Corruption Prevention Measure

N.S. Goncharuk

Goncharuk Natalya S., Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Criminal Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, PhD (Political Science), Associate Professor.

The article presents the author's view on the provisions of the law concerning the application of the conflict-of-interest procedure in terms of compliance with the requirements for official conduct and (or) requirements for the settlement of conflicts of interest. It is proposed to avoid using the concept of conflict of interest in this paragraph and abolish the legal norms that are associated with it.

Key words: conflict of interest, corruption, anti-corruption measures, National Anti-Corruption Plan, public service, job responsibilities.

Понятие конфликта интересов законодательно определено в [ст. 10](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"^{<1>} (далее - Федеральный закон "О противодействии коррупции"). Отдельные пункты данной [статьи](#) не раз претерпевали изменения и дополнения, которые с точки зрения установленных в них положений должны потенциально предотвращать коррупционные проявления при исполнении своих должностных (служебных) полномочий отдельными лицами, для которых это предусмотрено действующими правовыми нормами. Тем не менее сложившаяся практика показывает, что существуют отдельные спорные моменты, которые нуждаются в решении.

^{<1>} Федеральный [закон](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ (ред. от 19.12.2023) "О противодействии коррупции" // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2023. N 52. Ст. 9518.

Так, действующим Национальным планом по противодействию коррупции ^{<2>} во [втором разделе](#) "Повышение эффективности мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов" предусмотрен ряд поручений Правительству Российской Федерации (с выделением ряда министерств), Генеральной прокуратуре Российской Федерации подготовить соответствующие предложения по совершенствованию правового регулирования в этой сфере. Например, по уточнению понятий "конфликт интересов", "личная заинтересованность", "лица,

находящиеся в близком родстве или свойстве", "иные близкие отношения", содержащихся в Федеральном законе "О противодействии коррупции". В 2018 и 2022 гг. уже были внесены изменения в ст. 10 этого Закона, которые расширили круг лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Вместе с тем необходимо отметить, что, разумеется, все данные определения можно усовершенствовать и дополнять, однако существуют нормы, например, трудового, административного, уголовного законодательства, предусматривающие соответствующие меры ответственности за нарушение содержащихся в них норм, в том числе по коррупционным составляющим, вытекающие из конфликта интересов. Следовательно, наличие как такового понятия конфликта интересов и процедур, связанных с ним, является часто той "прослойкой", которая не имеет должного смысла. Чрезмерное усложнение законодательства и продвижение его в сторону дальнейшего расширения, например, иных лиц, с которыми может потенциально возникнуть конфликт интересов, нецелесообразно. Есть много иных более действенных правовых мер по пресечению и выявлению коррупционных правонарушений и преступлений. А введение объявленной еще в 2021 г. системы "Посейдон", возможно, больше поможет в данном вопросе. Поэтому в целом на практике, если лицо не должным образом исполнило свои служебные обязанности, то, в зависимости от тяжести наступивших последствий, должны быть применены те или иные нормы трудового законодательства, административного или уголовного. Дополнительная конструкция в виде конфликта интересов и всех процедур, которые с ним связаны (заимствованная и введенная после ратификации Российской Федерацией ряда международных актов в рамках противодействия коррупции) <3>, только усложняет работу государственных органов, отнимая время от исполнения непосредственных обязанностей. Так, в связи с ратификацией Российской Федерацией в 2006 г. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой 31 октября 2003 г. <4>, в ст. 7 в качестве меры по предупреждению коррупции рекомендуется государствам-участникам "создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов".

<2> Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. N 478 (ред. от 26.06.2023) "О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы" // СЗ РФ. 2021. N 34. Ст. 6170; 2023. N 27. Ст. 4980.

<3> Так, в реализации ряда ратифицированных международных актов по борьбе с коррупцией в Российской Федерации были приняты федеральные законы и иные правовые акты, касающиеся мер по предупреждению коррупции, например обеспечение прозрачности сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера ряда лиц; запрет на замещение должностей близкими родственниками, если их должностные обязанности связаны напрямую с подчиненностью и подконтрольностью друг другу, и т.д.

<4> Федеральный закон от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" // СЗ РФ. 2006. N 12. Ст. 1231.

В связи с изложенными положениями предлагается упразднить действие правовых норм, касающихся соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Необходимо также отметить, что цель, с которой вводилось понятие конфликта интересов в целом, а также в части, касающейся соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов и всего, что его сопровождает, - это противодействие коррупции, ее пресечение и профилактика. Коррупция существует благодаря должностным лицам, распоряжающимся ресурсами. Такими ресурсами могут являться государственная собственность, средства бюджета, государственные заказы или льготы. Принимая решения, должностное лицо должно быть движимым законом и моральными нормами. Если им на смену приходит корыстный личный интерес, который приводит к плохим последствиям для государства и общества, то в действие вступают нормы соответствующих отраслей права. Отсюда вывод: развитие коррупции напрямую зависит от решений и действий, принимаемых должностными лицами, поэтому для пресечения коррупционных проявлений необходимо

совершенствовать не только законодательные нормы, но и правильно подбирать на пост должностных лиц, которые не являются между собой кровными лицами, а также проводить с ними профилактические меры и идти по пути большей прозрачности в их деятельности.

С практической точки зрения многие государственные служащие и работники силовых структур также отмечают, что создание и рассмотрение на комиссиях возможных или случившихся ситуаций конфликта интересов, касающихся соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, никак не ведет к уменьшению количества коррупционных правонарушений и преступлений. Данные ограничения легко обходятся теми лицами, которые умышленно собираются совершить коррупционное преступление или нарушить иные нормы права. Однако меры по конфликту интересов усложняют работу для тех лиц и госоргана в целом, которые исполняют свои должностные обязанности на должном уровне, не совершая коррупционных проступков, правонарушений и преступлений. На практике, к сожалению, достаточно часто возникают абсурдные ситуации, когда лица, не совершавшие и не нарушавшие норм по конфликту интересов, выносятся на комиссии и комиссия обязана с точки зрения закона обязательно рассматривать данные ситуации, вынося соответствующие решения. Часто перестраховываясь и боясь, что вдруг потенциально может возникнуть конфликт интересов, а на комиссию данная ситуация не будет вынесена, чтобы себя подстраховать, данные лица также выносятся на комиссию. Тем самым отнимается рабочее время, создаются дополнительные ненужные и никаким положительным образом не влияющие на работу препятствия для исполнения основных должностных полномочий. Излишняя бюрократизация в данном вопросе никак не способствует сокращению коррупционных проявлений. Регулярные обзоры практики правоприменения в сфере конфликта интересов, публикуемые Минтрудом, лишь доказывают несостоятельность наличия процедур конфликта интересов в части касающихся соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов и их нецелесообразность. Число выявленных фактов и ситуаций возникновения конфликта интересов год от года только растет, создавая дополнительную нагрузку на органы государственной власти и тех, кто обязан исполнять данные законодательные нормы. Все ситуации, которые представлены в обзорах, а также иные, рассмотренные на практике в комиссиях по урегулированию конфликта интересов, сводятся по данному вопросу к двум resultирующим: или конфликт есть, или его нет. Если будет установлено, что конфликта интересов нет, то и комментарии здесь излишни. Однако если комиссией будет признан факт наличия конфликта интересов, то здесь также возможны два варианта: лицо или приняло меры по урегулированию конфликта интересов, или нет. Если нет, варианты могут быть уже разные, в зависимости от тяжести совершенного проступка (преступления), в любом случае, как правило, лицо должно быть уволено с формулировкой "в связи с утратой доверия", и далее материалы поступают в соответствующие правоохранительные органы для дальнейшей работы. И здесь возникает вопрос: зачем необходимо совершать достаточно большое количество процедур, согласно действующим нормам законодательства, которые связаны с (не)выявлением конфликта интересов, когда в рабочем порядке или само лицо, выполняющее должностные обязанности, может напрямую уведомить, например, правоохранительные органы о склонении его к должностному преступлению (как вариант), или иное лицо может также сделать данное заявление, имея на то основания, в обход комиссий по конфликту интересов?

Далее еще раз сделаем акцент на формулировке "увольнение (прекращение полномочий) в связи с утратой доверия". При выявлении факта конфликта интересов лицо увольняется именно с данной формулировкой и вносится в соответствующий реестр, введенный еще весной 2018 г. <5>. Вместе с тем само включение в этот реестр до сих пор не влечет серьезных правовых последствий для лица. О чем было упомянуто в предыдущих статьях и иными авторами также <6>. В 2023 г. Минтруд в рамках исполнения Национального [плана](#) по противодействию коррупции выступал с инициативой введения пятилетнего запрета на замещение такими лицами определенных должностей. На момент подготовки данной публикации данный [законопроект](#) не принят.

<5>[Постановление](#) Правительства РФ от 5 марта 2018 г. N 228 (ред. от 12.07.2023) "О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия" (вместе с [Положением](#) о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия) // СЗ РФ. 2018. N 12. Ст. 1678; 2023. N 29. Ст. 5448.

<6> Гончарук Н.С. [Некоторые итоги реформирования](#) государственной гражданской службы в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. N 2. С. 7 - 11.

Поэтому одной из основных стратегий борьбы с коррупцией должно быть не расширение норм "конфликта интереса", а комплексная систематическая работа, которая будет включать в себя меры как правового и карательного характера непосредственно в административном, уголовном праве, так и просветительского и обучающего.

Выводы и рекомендации

Конфликт интересов, являясь одним из механизмов противодействия коррупции, нашел свое широкое использование за рубежом, однако в Российской Федерации данная концепция (конфликта интересов в части касающихся соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов) больше показывает свою несостоятельность. Предлагается отменить правовые нормы, касающиеся применения процедуры конфликта интересов в части, затрагивающей соблюдение требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. Потенциально конфликт интересов может возникнуть у любого человека, и таких ситуаций может быть бесчисленное количество, их невозможно ограничить никакими нормами. Однако всегда есть нормы иных отраслей права, которые обязывают каждого работника исполнять свои должностные обязанности на должном уровне. Также непосредственный руководитель имеет право отстранить своего подчиненного от исполнения им тех или иных обязанностей, если у него есть основания считать, что работник с данной задачей не справится должным образом. В существующих законодательных нормах достаточно мер для противодействия коррупции. По рассматриваемой в данной статье теме эффективное противодействие коррупции и предотвращение коррупционных проявлений связаны именно с ненадлежащим исполнением существующих норм иных отраслей права, а не с отсутствием правовых пробелов в применении механизма конфликта интересов.

Как превентивная мера по недопущению совершения коррупционных преступлений, существующая система конфликта интересов не дает гарантии нес совершения коррупционных проступков, правонарушений или преступлений. Обойти ее не составляет труда, а если будет иметься состав уже фактического нарушения норм, например, трудового, административного, уголовного права, то, по аналогии, необходимо применять иные соответствующие положения нормативных правовых актов.

Литература

1. Гончарук Н.С. [Некоторые итоги реформирования](#) государственной гражданской службы в Российской Федерации / Н.С. Гончарук // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. N 2. С. 7 - 11.

References

1. Goncharuk N.S. Nekotory'e itogi reformirovaniya gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby' v Rossiyskoy Federatsii [Some Results of Reformation of the State Civil Service in the Russian Federation] / N.S. Goncharuk // Munitsipalnaya sluzhba: pravovy'e voprosy' - Municipal Service: Legal Issues. 2020. N 2. S. 7 - 11.

Подписано в печать

30.09.2024
