ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

КАПИНУС Оксана Сергеевна, ректор Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2

E-mail: agp@agprf.org

В статье рассматриваются правоотношения, возникающие в процессе регулирования конфликта частных и публичных интересов в системе государственного управления и противодействия коррупции, нормы права, закрепляющие порядок и процедуры урегулирования конфликта интересов и предупреждения коррупционных проявлений, а также практика их реализации.

Отмечается, что предоставленные государством полномочия и соответствующее влияние лицам, занимающим публичные должности, могут быть использованы ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства, что, в свою очередь, приводит к деградации и неэффективности правовых механизмов системы государственного управления.

Представлены результаты работы органов прокуратуры, которые свидетельствуют о распространенности конфликта интересов в сфере государственного управления.

Автором разработаны теоретические положения и практические рекомендации в сфере урегулирования конфликта интересов как основного способа предупреждения коррупции в системе государственного управления. В частности, предлагается дополнить легальное определение понятия «личная заинтересованность» возможностью совершения коррупционных деяний на основании не только материальной, но и иной личной заинтересованности, в том числе нематериального характера; стандартизировать подходы к механизмам исследования общественного мнения, характеризующего эффективность антикоррупционной деятельности государства; установить дополнительный состав административного правонарушения, предусматривающий ответственность за нарушения в части предупреждения конфликта интересов, в том числе в форме непредоставления в соответствующую комиссию сведений о лицах, с которыми может быть связана личная заинтересованность, способная повлечь конфликт интересов, а также предоставления неполных или не соответствующих действительности сведений при условии возникновения конфликта интересов и др.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, государственная служба.

LEGAL PROBLEMS OF PREVENTING CONFLICT OF INTEREST IN PUBLIC ADMINISTRATION

O. S. KAPINUS, rector of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

2, Azovskaya st., Moscow, Russia, 117638

E-mail: agp@agprf.org

Legal problems of preventing conflict of interest in public administration The article deals with legal relations arising in the process of regulating the conflict of private and public interests in the system of public administration and anti-corruption; the rules of law establishing the procedure and procedures for resolving the conflict of interest and preventing corruption manifestations, as well as the practice of their implementation; developed theoretical provisions and practical recommendations in the field of conflict of interest as the main way to prevent corruption in public administration.

It is noted that the powers granted by the state and the corresponding influence to persons holding public positions can be used for personal interests, including against the interests of the state, which in turn leads to the degradation and inefficiency of the legal mechanisms of the public administration system.

Results of work of bodies of Prosecutor's office which testify to prevalence of the conflict of interests in the sphere of public administration are presented.

The author has developed theoretical provisions and practical recommendations in the field of conflict of interest settlement as the main method of prevention of corruption in the system of public administration. In particular, it is proposed to Supplement the legal definition of the concept of «personal interest» with the possibility of committing acts of corruption on the basis of not only material but also other personal interest, including non-material nature; standardize approaches to mechanisms of public opinion research characterizing the effectiveness of anti-corruption activities of the state; to install additional component of administrative offences provides for liability for violations of the prevention of conflict of interest, including in the form of a submission to the relevant Commission information on persons that may be associated with personal interest that can lead to a conflict of interest, and provision of incomplete or untrue information subject to the conflict of interest, etc.

Keywords: conflict of interest, corruption, public service.

DOI: 10.12737/art.2018.3.3

Предупреждение конфликта интересов является одним из приоритетных направлений государственной антикоррупционной политики в нашей стране. Как показывают научные исследования, в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления¹. Предоставленные им государством полномочия и соответствующее влияние могут быть использованы в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства.

Неправовые средства государственного управления (такие как протекционизм, корпоративизм и др.) являются одним из препятствий эффективному противодействию коррупции. Такие действия недостаточно регламентированы нормами права и в конечном счете приводят к деградации и неэффективности правовых механизмов системы государственного управления. Что касается последствий, то они нередко очень тяжелые.

В конце марта 2018 г. после пожара в торговом центре «Зимняя вишня», повлекшего массовую гибель людей, задержана по подозрению в совершении преступления бывший руководитель стройнадзора Кемеровской области, согласовавшая проект строительства этого капитального объекта, принятый ее родственницей — сотрудницей городского комитета строительного контроля. По версии следствия, она не пресекла эксплуатацию самовольно возведенного здания без разрешения на строительство, что в итоге повлекло особо тяжкие последствия². Владельцами ЧОПа, охранявшего комплекс, оказались дети бывшего начальника областного управления вневедомственной охраны³.

О распространенности конфликта интересов в сфере государственного управления свидетельствуют результаты работы органов прокуратуры. Ежегодно прокурорами выявляется несколько тысяч фактов неурегулирования конфликта интересов. В 2017 г. их количество по сравнению с предыдущим годом выросло на 30% — с 2,4 тыс. до 3,1 тыс.

Практика показывает, что широкое распространение получили такие проявления конфликта интересов, как финансирование за счет бюджета аффилированных с государственными служащими коммерческих структур, необоснованная и часто убыточная передача государственного имущества в их управление, опосредованное участие в котором (как правило, через родственников) осуществляют государственные служащие⁴.

Не лишена проблем сфера закупок для государственных нужд. Наиболее часто прокурорами выявляются нарушения законов, связанные с участием в заседаниях конкурсных и иных комиссий в качестве членов лиц, имеющих личную заинтересованность в итогах размещения заказа, размещением заказов в организациях, аффилированных с руководителями соответствующих органов (организаций), а также осуществлением заинтересованными лицами функций государственного управления такими организациями (реализация контрольных, разрешительных полномочий, предоставление бюджетных средств).

Значительное распространение получили факты нахождения государственных служащих, состоящих в близких родственных отношениях, в ситуациях непосредственного подчинения. Так, в мае 2018 г. в связи с утратой доверия уволен заместитель начальника УМВД России по городу Краснодару, близкая родственница которого на протяжении двух месяцев несла службу в курируемом им подразделении⁵.

В целом итоги этой работы вывели антикоррупционную политику на новый уровень. Примеры известны, не будем на них останавливаться, но отметим, что ситуации, широко распространенные еще не так давно, сегодня уже неприемлемы.

Развивающаяся правоприменительная практика стала стимулом процесса эволюции законодательства. С 2011 г. конфликт интересов эволюционировал из неработающего института в мощный инструмент реализации антикоррупционной политики.

За это время нормативное понятие конфликта интересов существенно изменилось. А именно, расширилась его составная часть — личная заинтересованность. К ее признакам добавились иные выгоды и преимущества, расширился круг выгодоприобретателей.

На сегодня создана в определенной степени достаточная нормативная база, осуществляется стратегическое планирование. Действует Национальная стратегия, принимаются национальные планы противодействия коррупции, другие программные документы. В каждом из них конфликту интересов уделено самое пристальное внимание, соответствующее значимости этого явления в профилактике коррупции. Особенно это касается мер по его предупреждению. В числе основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции — развитие правовой основы противодействия коррупции. Работа по предотвращению конфликта интересов была приоритетом Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг. Она остается

¹ См.: Ильяков А. Д. Конфликт интересов на государственной службе: монография. М., 2017.

² Официальный сайт Следственного комитета РФ. URL: <http://sledcom.ru/news/item/1213926/> (дата обращения: 03.04.2018).

³ Сайт газеты Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3591639> (дата обращения: 03.04.2018).

⁴ См.: Ватель А. Ю. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государствен-

ной службе в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 26—30.

⁵ Официальная информация ГУ МВД России по Краснодарскому краю. Сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. URL: <https://23.mvd.rf/news/item/12968144/> (дата обращения: 03.05.2018).

приоритетной и в проекте нового Национального плана. В частности, в нем предусмотрены вопросы установления административной ответственности за нарушение порядка урегулирования конфликта интересов, декларирования сведений о родственниках и свойственниках для выявления конфликта интересов в качестве элемента кадровой политики, выявления скрытой аффилированности.

Система государственного управления по сути является конфликтной зоной человеческой деятельности. В ней плотно переплетаются частные интересы государственного служащего с публичными интересами, которые, собственно, он уполномочен реализовывать.

Поскольку полностью устранить возможность возникновения конфликтных ситуаций в системе государственного управления затруднительно, одним из основных способов профилактики коррупции в этой сфере является своевременное выявление конфликта интересов и эффективное его урегулирование. В этих целях на постоянной основе совершенствуется законодательство о противодействии коррупции, вырабатываются новые способы правового урегулирования конфликта интересов.

Так, 27 марта 2018 г. Президент РФ внес в Госдуму три законопроекта по судебной реформе. Предполагается, что с 2019 г. дела будут распределяться между судьями не председателями судов, а автоматизированной системой. Составы судов для рассмотрения каждого дела будут формироваться с учетом нагрузки и специализации судей автоматизированной информационной системой методом случайной выборки. Сейчас эту функцию выполняют председатели судов. Новый порядок исключает влияние на формирование судебного состава заинтересованных в исходе дела лиц. Это «позволит укрепить объективность, самостоятельность и независимость судей», говорится в пояснительной записке к законопроекту.

Отметим, что нормативные определения конфликта интересов и личной заинтересованности, используемые для целей противодействия коррупции, основываются на понятии «коррупция». Во взаимосвязи эти нормы подразумевают извлечение или возможность извлечения из конфликтной ситуации выгоды имущественного характера, материального преимущества. Исключением, где материальный признак есть не всегда, может быть непосредственная подчиненность или подконтрольность родственников.

На наш взгляд, такое толкование сужает сферу правоприменения. Научное исследование природы конфликта интересов на государственной службе позволило выделить нематериальную заинтересованность как самостоятельный вид личной заинтересованности, влияющей на объективное и беспристрастное исполнение государственным служащим своих обязанностей. Вместе с тем действующее антикоррупционное законодательство не предусматривает ответ-

ственности государственных служащих за неурегулированный конфликт интересов, основанный на нематериальной составляющей.

С целью устранения данного пробела в законодательстве следует прямо предусмотреть под нематериальной личной заинтересованностью возможность по собственному усмотрению предоставлять необоснованные преимущества нематериального характера.

Для этого необходимо дополнить легальное определение понятия «личная заинтересованность», закрепленное в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», возможностью совершения коррупционных деяний на основании не только материальной, но и иной личной заинтересованности, прямо указав в формулировке статьи на получение иных выгод или преимуществ, не имеющих прямого имущественного выражения, как составляющую конфликта интересов.

В качестве меры предупреждения конфликта интересов предлагается также установить обязанность государственных служащих периодически декларировать сведения о лицах, находящихся с ними в отношениях родства, свойства, иных близких отношениях, с которыми по роду деятельности может быть связана их личная заинтересованность нематериального характера, способная повлиять на объективное исполнение публичным должностным лицом служебных обязанностей. Это позволит установить контроль не только со стороны представителя нанимателя, но и со стороны общественности.

Повышение прозрачности всей системы государственного управления — это и мощный фактор противодействия коррупции, подчеркнул Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г.

Эффективная борьба с коррупцией невозможна без гражданского общества. Однако правовой механизм противодействия коррупции не в полной мере реализует положения соответствующего закона в отношении участия общественности в этом процессе. В пункте 6 ст. 3 «Основные принципы противодействия коррупции» Федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве одной из мер профилактики закреплено положение о развитии институтов общественного и парламентского контроля. Исходя из смысла данного положения, следует признать, что одним из критериев оценки деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции должно быть общественное мнение, поскольку другие показатели (данные ведомственных статистических отчетов) не отражают ситуацию в целом и не способны сформировать объективную картину динамики этой работы.

В связи с этим механизмы исследования общественного мнения, характеризующего эффективность антикоррупционной деятельности государства, нуждаются в определенной стандартизации подходов к

процедуре опросов. Параметры сравнения периодов должны быть едиными, а периоды сравнения — равными. Методология получения и анализа общественного мнения должна стать открытой и понятной, а результат — проверяемым. Именно таким образом можно добиться своего рода обратной связи общества с государством, возможно обеспечить реальное участие представителей общественности в реализации государственной антикоррупционной политики.

Также в целях обеспечения развития институтов общественного контроля целесообразно внести изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность и состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Речь идет об увеличении числа членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, до двух третей от общего числа членов комиссии. При этом заседание комиссии становится правомочным, если в нем участвуют не менее половины от числа членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе.

Внедрение указанных правил будет способствовать объективной оценке ситуации на предмет конфликта интересов и принятию обоснованных решений по их урегулированию.

Одной из проблем практики является невозможность в отдельных случаях применить предусмотренные законами дисциплинарные взыскания и увольнение за неурегулированный конфликт интересов. При направлении в комиссии прокурорами соответствующих информации в отношении государственных гражданских служащих, допустивших конфликт интересов, служебный контракт (трудовой договор) расторгается по инициативе самого служащего. Часто это происходит по согласованию с работодателем. Закон это не запрещает.

В итоге допущенный конфликт интересов никаких негативных последствий для названных лиц не влечет, не препятствует замещению ими в дальнейшем должностей государственной службы.

Кроме того, комиссии, как правило, в силу ограниченных полномочий не могут установить факт личной заинтересованности служащих. В связи с этим значительное количество направляемой прокурорами в комиссии информации не находит подтверждения.

Таким образом, действующий порядок не позволяет эффективно реализовать предусмотренные законом меры ответственности за неурегулированный конфликт интересов и нуждается в совершенствовании. С учетом этого предлагается установить дополнительный состав административного правонарушения, предусматривающий ответственность за нарушения в части предупреждения конфликта интересов, в том числе в форме непредставления в соот-

ветствующую комиссию сведений о лицах, с которыми может быть связана личная заинтересованность, способная повлечь конфликт интересов, а также предоставления неполных или не соответствующих действительности сведений при условии возникновения конфликта интересов.

В качестве административного наказания необходимо установить дисквалификацию (лишение права занимать должности в системе государственного управления) на определенный срок (например, до трех лет). В такой ситуации решение об увольнении с целью уклонения от ответственности теряет смысл.

Отнесение возбуждения дела о предлагаемом административном правонарушении к компетенции прокурора по аналогии с коррупционными составами ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ, а рассмотрение дел — к компетенции судей (без условий) позволит добиться объективного решения незаинтересованных (в отличие от работодателя или находящейся под его влиянием комиссии) органов.

Это будет способствовать повышению эффективности профилактики коррупционных правонарушений путем предотвращения конфликта интересов, поскольку лишит соответствующее должностное лицо возможности совершать коррупционные правонарушения в дальнейшем.

На урегулирование конфликта интересов могут быть также направлены этические нормы, закрепляемые в кодексах этики государственных служащих, присягах⁶. Однако в большинстве случаев данные положения носят рекомендательный характер и не предусматривают ответственности за их нарушение. Для повышения профилактического потенциала этических норм в целях урегулирования конфликта интересов целесообразно их правовое закрепление.

Например, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» — один из немногих, который помимо текста присяги, являющейся по сути этической нормой, содержит санкцию⁷ за ее нарушение. Аналогичная по конструкции норма с той же санкцией⁸ содержится в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

⁶ См.: *Ильяков А. Д.* Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. № 10. С 65—69.

⁷ Подпункт «в» п. 1 ст. 43: помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, прокурорский работник может быть уволен в случае нарушения присяги прокурора, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника.

⁸ Пункт 3 ч. 2 ст. 30: сотрудник Следственного комитета может быть уволен со службы в Следственном комитете в случае нарушения присяги сотрудника Следственного комитета Российской Федерации и (или) совершения проступка, порочащего честь сотрудника Следственного комитета.

В качестве санкции за нарушение этических норм представляется целесообразным установить такую меру ответственности, как увольнение с государственной службы.

В совокупности предлагаемые меры и способы предотвращения и урегулирования конфликта инте-

ресов позволят расширить возможности эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизировать последствия коррупционных правонарушений и создать механизм регулирования конфликта интересов, находящегося в основе любого коррупционного правонарушения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Ватель А. Ю. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государственной службе в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 6.

Ильяков А. Д. Конфликт интересов на государственной службе: монография. М., 2017.

Ильяков А. Д. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. № 10.