

**НЕДОПУЩЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ
КАК СРЕДСТВО ПРОФИЛАКТИКИ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

© 2017

*И.И. Гербеков, судья**Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики, Усть-Джегута (Россия)*

Ключевые слова: конфликт интересов; коррупция; личная заинтересованность; обязанность; государственная служба.

Аннотация: В статье анализируются правовые аспекты, связанные с понятием конфликта интересов как средства профилактики антикоррупционных правонарушений. Выделяются пробелы и недостатки отечественного антикоррупционного законодательства, предлагаются изменения в нормативных правовых актах.

В последнее время особое место в системе мер профилактики антикоррупционного правонарушения занимает институт урегулирования конфликтов интересов. Сам термин «конфликт интересов» в российской науке и законодательстве появился относительно недавно, но фигурирует во многих нормативных правовых актах. Впервые данное понятие упоминалось в предпринимательском законодательстве, а затем распространилось и на сферу публичной службы. Проведенный анализ различных отечественных и зарубежных источников относительно определения термина «конфликт интересов» показал, что приводимые трактовки данной дефиниции по своему содержанию совпадают и сводятся к пониманию такой ситуации, при которой возникает противоречие между служебным долгом и личным интересом лица во время исполнения своих должностных и общих служебных обязанностей. Так, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимает ситуацию, «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)» [1].

Однако, в отличие от отечественной правовой системы, за рубежом данный институт охватывает своим действием не только публичную сферу, но и частный сектор. К примеру, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предусматривает ответственность за активный и пассивный подкуп в частном секторе [2], Конвенция ООН против коррупции обязывает каждое государство – участника принимать меры по предупреждению коррупции в частном секторе [3]. В то же время нельзя не отметить, что в последнее время Россия предпринимает попытки по урегулированию конфликта интересов в бизнесе, что находит свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [4], где отмечается что «борьба с коррупцией ведется не только в органах государственной власти, но и в государственных учреждениях, оказывающих социальные услуги населению, и в связанных с государством крупных хозяйственных структурах (естественных монополиях)».

Вместе с тем эти положения не получили своего должного нормативного закрепления, что объясняется историческими традициями Российского государства видеть проблему коррупционных правонарушений исключительно в сфере государственного аппарата. Поэтому в юридической науке найдется немного работ, посвященных правовым средствам профилактики и противодействию коррупции в частном секторе [5, с. 152–199]. Необходимо также отметить, что некоторые нормативные правовые акты, регламентирующие институт урегулирования конфликта интересов в частном секторе,

страдают пробельностью. В частности, признавая конфликт интересов при совершении сделок, законодатель не распространяет правила урегулирования конфликта интересов в организациях при выполнении юридически значимых действий, заключении актов управления и т. д. Более того, для каждой организационно-правовой формы, а иногда и для отдельных организаций (государственных корпораций) устанавливаются свои собственные правила о совершении сделок, в т. ч. сделок, в совершении которых имеется заинтересованность. Вообще, как отмечают А.В. Габов и А.Е. Молотников, «законодательство о сделках, в совершении которых имеется заинтересованность, страдает формализмом в том смысле, что охватывает конфликт интересов только тех лиц, которые формально замещают должности в органах управления (и могут не иметь отношения к распределению имущественных благ), но могут совершенно не регулировать конфликт интересов обычных работников, в сферу деятельности которых как раз входит принятие решений об их распределении» [5, с. 167].

Однако несмотря на то, что законодатель сосредоточил внимание на конфликте интересов в сфере публичной службы, сам механизм реализации данного института не совсем отлажен и проработан до конца. Так, в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность государственных и муниципальных служащих, не раскрыто полностью понятие личной заинтересованности. Под последней понимается исключительно получение денежных и материальных выгод, тогда как выгода может иметь и нематериальный характер, например, в виде продвижения по службе в связи с «особыми» отношениями с лицами, уполномоченными решать подобные вопросы. Закон устанавливает, что личная заинтересованность может быть как прямой, так и косвенной. Вместе с тем неясно, что следует понимать под последней [6, с. 29].

По-прежнему на законодательном уровне отсутствует перечень причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов; типовых конфликтных ситуаций; механизмы ограничения или отказа от личных интересов, приводящих либо способных привести к конфликту интересов; критерии оценки эффективности разрешения конфликтных ситуаций и т. д. [7, с. 19]. Кроме того, ни один год научное сообщество обращает внимание на необходимость усовершенствования механизма урегулирования конфликта интересов. В частности, некоторые исследователи предлагают придать императивный характер решениям комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов [8, с. 78]. Вместе с тем данные комиссии не обладают государственно-властными полномочиями. Как отмечает С.Н. Дубик, «по сути они являются общественными органами, призванными быть, с одной стороны, проводниками... мер по противодействию коррупции и способствовать формированию атмосферы неприятия коррупционного поведения. С другой стороны, на эти комиссии возлагаются функции консультативного и совещательного органа...»

по выработке управленческих решений в сфере противодействия коррупции» [9, с. 361].

Кроме того, недостаточно полно урегулированы обязанности государственных и муниципальных служащих по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. К примеру, ч. 7 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусматривает обязанность государственного или муниципального служащего «в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством». Вместе с тем юридическая практика свидетельствует о том, что зачастую отмеченное имущество передается родственникам государственного или муниципального служащего или иным лицам, что до конца не исключает возможность возникновения личной заинтересованности у государственного или муниципального служащего, поскольку последние по-прежнему остаются собственниками перечисленного имущества и могут принимать меры по его защите и даже приумножению.

Поэтому представляется необходимым реформирование отечественного законодательства с учетом отмеченных пробелов и недостатков. Кроме того, не мешало бы законодателю обратить внимание на опыт других стран в урегулировании конфликта интересов среди должностных лиц. Так, названный институт за рубежом, например в Хорватии, закрепляется в отдельном законе, где детально регламентируются понятия «конфликт интересов», «чиновники», закрепляются перечень должностей, на который нормативный правовой акт распространяется, принципы поведения чиновников при исполнении своих обязанностей, запреты во время службы, правила получения подарков на службе, членство в других организациях и взаимоотношения с иными субъектами, способными повлиять на исполнение должностных обязанностей [8, с. 79]. Вместе с тем в современных условиях нашей стране не требуется принятие еще одного нормативного правового акта. Вполне достаточным было бы внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, которыми бы давалось точное определение понятий «личная заинтересованность», «конфликт интересов», касающиеся не только публичной, но и частной сферы правоотношений; определялся конкретный перечень должностных лиц, способных повлиять на принятие решения и стать причиной конфликта; устанавливался бы перечень причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов; типовых конфликтных ситуаций; определялись бы сроки информирования о ситуации конфликта интересов; механизм ограничения или отказа от личных интересов, приводящих либо способных привести к конфликту интересов; критерии оценки эффективности разрешения конфликтных ситуаций; порядок урегулирования конфликтных ситуаций; а также предусматривались бы конкретные меры юридической ответственности за невыполнение обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

мирования о ситуации конфликта интересов; механизм ограничения или отказа от личных интересов, приводящих либо способных привести к конфликту интересов; критерии оценки эффективности разрешения конфликтных ситуаций; порядок урегулирования конфликтных ситуаций; а также предусматривались бы конкретные меры юридической ответственности за невыполнение обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52-1. Ст. 6228.
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173, Страсбург, 27 января 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
4. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
5. Габов А.В., Молотников А.Е. Гражданско-правовые средства противодействия коррупции в бизнесе // Правовые средства противодействия коррупции. М.: Юриспруденция, 2012. С. 152–198.
6. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 19–29.
7. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 16–23.
8. Мифтахова А.М. К проблеме урегулирования конфликта интересов на государственной службе: «пошаговый» алгоритм // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 1. С. 75–81.
9. Дубик С.Н. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Коррупция: природа, проявления, противодействие. М.: Юриспруденция, 2012. С. 349–362.

NON-ADMISSION OF CONFLICT OF INTERESTS AS MEANS OF PROPHYLAXIS OF ANTICORRUPTION OFFENCES

© 2017

*I.I. Gerbekov, judge
Supreme Court of Karachaevo-Cherkessk Republic, Ust-Dzheguta (Russia)*

Keywords: conflict of interests; corruption; personal interest; duty; government service.

Abstract: The legal aspects related to the concept of conflict of interests as facilities of prophylaxis of anticorruption offences are analysed in the article. Blanks and lacks of home anticorruption legislation are distinguished, changes are offered in normative legal acts.