

УДК 342.98

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ

© 2019

Е. В. Надыгина

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

А. И. Кострова

Правовое управление Администрации города Иванова

Анализируется законодательно закрепленное понятие «конфликт интересов» с целью выявления пробелов и недостатков. Рассматриваются существующие в науке и практике подходы к определению круга субъектов конфликта интересов, а также к содержанию категории личной заинтересованности. Делаются выводы о состоянии и перспективах дальнейшего совершенствования понятия «конфликт интересов» в антикоррупционном законодательстве.

Ключевые слова: противодействие коррупции, конфликт интересов, личная заинтересованность, субъект конфликта интересов.

Е. В. Надыгина

*Доцент кафедры конституционного
и муниципального права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук*

А. И. Кострова

*Главный специалист отдела
по подготовке правовых актов по вопросам
местного самоуправления главного правового
управления Администрации города Иванова*

Несмотря на то что институт конфликта интересов не является новым для российского права, вокруг него и сегодня разгораются дискуссии среди теоретиков и практиков.

Термин «конфликт интересов» применяется преимущественно в связи с вопросами коррупционного поведения государственных и муниципальных служащих. Причиной распространения института конфликта интересов на указанную сферу С.Н. Братановский называет «необходимость предотвращения влияния на публично служащего каких-либо частных интересов, могущих повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей»¹.

О.С. Капинус пишет: «В основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления. Предоставленные им государством полномочия и соответствующее влияние могут быть использованы в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства»².

Совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, а также обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции представляют собой одни из наиболее значимых и актуальных направлений государственной политики, отраженных в национальных планах противодействия коррупции последних лет³. В связи с этим первооче-

редной задачей является выработка универсального и наиболее конкретного понятия конфликта интересов, что повысит качество правоприменительной деятельности.

Законодательное определение конфликта интересов связано с принятием ряда федеральных законов, а именно Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁵, других федеральных законов и, наконец, Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶ (далее – Закон № 273-ФЗ), непосредственно предназначенного для регулирования данной сферы и ставшего ключевым нормативным правовым актом в формировании антикоррупционной парадигмы государства.

Согласно ст. 10 Закона № 273-ФЗ, под конфликтом интересов понимается ситуация, 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).

Под личной заинтересованностью в указанной статье понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) служащим и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается:

1) на государственных и муниципальных служащих;

2) на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Феде-

рации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;

3) на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами⁷;

4) на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами⁸.

Стоит отметить, что в процессе доработки понятия «конфликт интересов» законодателем была принята попытка унификации нормативных правовых актов, содержащих антикоррупционные нормы, путем исключения из них собственных понятий конфликта интересов и введения отсылок к Закону № 273-ФЗ.

Возвращаясь к определению конфликта интересов в публичной сфере, приходится признать, что на данный момент оно далеко от совершенства, поскольку формулировки его громоздки и вызывают целый ряд вопросов при толковании и применении.

В первую очередь это связано с определением круга лиц, обязанных соблюдать правила о конфликте интересов.

Как можно заметить из приведенной выше нормы, четкому выявлению круга лиц препятствует, во-первых, затрудняющая восприятие громоздкость самого термина «лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов», а во-вторых, размытость определения этих лиц в законодательстве. «Вместо того чтобы включить в определение субъекта конфликта интересов однозначное определение, законодатель пошел по пути многочисленных ссылок на определение конкретных обязанных лиц, содержащихся в отдельных законах, в законодательстве о государственной и муниципальной службе, о государственном управлении (регулировании) в многочисленных государственных ведомствах, государственных корпорациях, компаниях и т.д.»⁹, – пишет А.Ф. Ноздрачев.

Действительно, существующая формулировка не позволяет определить исчерпывающий круг субъек-

тов конфликта интересов, в связи с чем в науке рассматриваются различные пути решения проблемы.

Некоторые ученые предлагают обозначить субъекта конфликта интересов понятием «лицо, наделенное (публичными) государственными, муниципальными полномочиями»¹⁰.

Однако, по нашему мнению, данное определение весьма абстрактно и не исключает необходимости нормативного закрепления точного перечня ответственных за конфликт интересов лиц. Вследствие этого внесение данного изменения представляется нам нецелесообразным.

С точки зрения других исследователей, стоит использовать понятие «лица, замещающие должности, замещение которых предусматривает их обязанность подавать представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹¹.

С этой позицией не представляется возможным согласиться, так как она противоречит законодательству. Так, в силу п. 1 ч. 3 ст. 10 Закона № 273-ФЗ обязанность предотвращать и урегулировать конфликт интересов распространяется на всех государственных и муниципальных служащих без исключения, тогда как подавать вышеуказанные сведения обязаны только лица, претендующие (занимающие) на конкретные должности, определенные в каждом отдельном органе власти.

Таким образом, приходится констатировать, что в науке пока не выработано оптимального понятия субъекта конфликта интересов.

Еще одним существенным дефектом нормативного определения конфликта интересов является отсутствие четкого указания на возможность получения лицом выгоды в нематериальной форме, о чем неоднократно упоминалось в работах отечественных ученых¹².

О.С. Капинус указывает, что «в действующем законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие привлечь к ответственности за конфликт интересов, обусловленный нематериальными интересами служащего»¹³, из чего следует, что на практике закрепление личной заинтересованности исключительно корыстного характера не позволяет выявить и предупредить конфликт интересов во множестве иных ситуаций (например, связанных с содействием в трудоустройстве или продвижении по службе родственника заинтересованного лица).

Поскольку ситуация конфликта интересов является коррупционным правонарушением, нормативное закрепление ее должно осуществляться в единой концепции с антикоррупционными положениями иных отраслей российского права.

В частности, в уголовном законодательстве содержатся указания на возможность наличия у субъекта иной личной выгоды нематериального характера.

Так, в п. 16 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹⁴ под иной личной заинтересованностью понимается стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.

Кроме того, стоит обратить внимание на положения Постановления Правительства РФ от 02.03.2006 № 113 «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений»¹⁵. В п.п. 2 и 3 данного акта указано на возможность приобретения в результате конфликта интересов личной выгоды, т.е. выгоды, не являющейся материальной выгодой, выразившейся в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды.

По нашему мнению, наличие неоправданное ограничение личной заинтересованности субъекта конфликта интересов в нормах Закона № 273-ФЗ, что свидетельствует о необходимости указания в ч. 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ на возможность получения лицом иных личных выгод (преимуществ) нематериального характера.

Стоит отметить, что субъектами правотворческой инициативы делаются попытки внести коррективы в ст. 10 Закона № 273-ФЗ. Так, 26.03.2019 Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия в Государственную думу Российской Федерации был внесен законопроект, предполагающий ряд поправок существующей редакции нормы¹⁶.

В п. 1 законопроекта предлагается исключить из ч. 1 ст. 10 Закона № 273–ФЗ слова, посвященные возможному возникновению конфликта интересов. Объясняется это тем, что личной заинтересованности лица в такой ситуации в реальности может и не существовать, а есть лишь предположение о ее наличии, в связи с чем возникает излишняя субъективность в оценке вероятности возникновения конфликта интересов. Инициаторы законопроекта считают, что конфликт интересов может быть установлен только на основе действительного совершения лицом умышленного деяния, а не на допустимости данного факта.

По нашему мнению, данное предложение нанесет вред существующему правовому регулированию, поскольку оно полностью исключает возможность пресечения конфликта интересов до его возникновения. Превенция, на наш взгляд, является необходимым элементом борьбы с коррупционными проявлениями, от которого ни в коем случае нельзя отказываться. Эффективные превентивные меры позволяют избежать наступления негативных последствий вместо того, чтобы оценивать причиненный ущерб от уже возникшего конфликта интересов.

Также инициаторы указывают на отсутствие в ч. 3 ст. 10 в перечне субъектов конфликта интересов указания на государственных и муниципальных должностных лиц, тогда как ч. 4.1 ст. 12.1 Закона № 273–ФЗ их к таковым причисляет. В связи с этим парламентарии Калмыкии считают необходимым закрепление в названном перечне категории должностных лиц.

Данное предложение представляется нам излишним, поскольку ч. 3 ст. 10 является бланкетной нормой и допускает указание на субъектов конфликта интересов в иных положениях закона. В связи с тем, что обязанностям должностных лиц в антикоррупционном процессе посвящена отдельная статья этого же нормативного правового акта, наличия правового пробела нами не усматривается и вносимые изменения видятся нам нецелесообразными.

Таким образом, приходится признать, что институт конфликта интересов имеет на данный момент значительное количество белых пятен. Его юридическое определение нельзя назвать однозначным, так как понятия «личная заинтересованность» и «конфликт интересов» остаются, к сожалению, оценочными категориями, что нередко усложняет их применение на практике. Поскольку конструктивные законодательные инициативы по усовершенствованию законодательства на данный момент отсутствуют, очевидно, что совер-

шение определения понятия «конфликт интересов» остается важной задачей в сфере противодействия коррупции на предстоящие годы.

Библиографический список

1. Братановский С.Н. Юридическая интерпретация конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Муниципальное управление: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братановского. М.: Директ–Медиа, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://books.google.ru/books?id=RLHhAwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false> (дата обращения: 04.06.2019).

2. Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 03.04.2017 № 64–ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 6 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.06.2019).

3. Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 04.06.2019).

4. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. 2016. № 3 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.06.2019).

5. О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» (в части уточнения понятия «конфликт интересов» и перечня лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов): Проект Федерального закона № 674582–7 (внесен в Государственную Думу Российской Федерации 26.03.2019) [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/674582-7#bh_histras (дата обращения: 14.06.2019).

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ (ред. от 11.12.2018) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 7858.

7. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25–ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8485.

8. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы: Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 // СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985

9. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

10. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228; СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6837.

11. О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей: Приказ Минобрнауки России от 28.10.2015 № 1227 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 08.06.2019).

12. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 // Российская газета. 2009. № 207.

13. О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве): Федеральный закон

от 23.06.2016 № 186-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3855.

14. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2675.

15. Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений: Постановление Правительства РФ от 02.03.2006 № 113 (ред. от 04.08.2015) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1180; СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4824.

¹ Братановский С.Н. Юридическая интерпретация конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Муниципальное управление: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братановского. М.: Директ-Медиа, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://books.google.ru/books?id=RLHhAwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false> (дата обращения: 04.06.2019).

² Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 04.06.2019).

³ См. подробнее: О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы: Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 // СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985; О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 7858.

⁵ О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8485.

⁶ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228; СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6837.

⁷ См., например: О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей: Приказ Минобрнауки России от 28.10.2015 № 1227 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 08.06.2019).

⁸ См., например: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2675; О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве): Федеральный закон от 23.06.2016 № 186-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3855.

⁹ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. 2016. № 3 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.06.2019).

¹⁰ Там же.

¹¹ Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 03.04.2017 № 64-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 6 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.06.2019).

¹² См., например: Капинус О.С. Там же; Ноздрачев А.Ф. Там же.

¹³ Капинус О.С. Там же.

¹⁴ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 // Российская газета. 2009. № 207.

¹⁵ Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений: Постановление Правительства РФ от 02.03.2006 № 113 (ред. от 04.08.2015) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1180; СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4824.

¹⁶ См.: О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» (в части уточнения понятия «конфликт интересов» и перечня лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов): Проект Федерального закона № 674582-7 (внесен в Государственную Думу Российской Федерации 26.03.2019) [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/674582-7#bh_histras (дата обращения: 14.06.2019).

CONFLICT OF INTEREST: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION

E. V. Nadygina

Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Candidate of Sciences (Law)

A. I. Kostrova

Senior specialist of the Section for preparation of legal acts on local government issues of the main legal department in the Administration of Ivanovo city

The authors analyze the legal notion of «conflict of interest» in order to identify its gaps and shortcomings. The approaches existing in theory and practice to defining the range of subjects of conflict of interests and to the content of the category of personal interest are considered. Conclusions are drawn regarding the status and prospects for further improvement of the concept of «conflict of interest» in anti-corruption legislation.

Keywords: anti-corruption, conflict of interest, personal interest, subject of conflict of interest.