

**Верченко Н.И.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Института международных отношений и права Новосибирского государственного университета экономики и управления

### **Правовое обеспечение противодействия конфликту интересов**

**Аннотация:** Рассматриваются вопросы противодействия коррупции и конфликту интересов государственной службы и коммерческой деятельности.

Анализируются положения Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года.

Подчеркивается необходимость усовершенствования мер при приеме на работу, используя ресурс комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Даются рекомендации о соответствующем дополнении статей Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

**Ключевые слова:** коррупция; конфликт интересов; государственная служба; коммерческая деятельность; должностное лицо; подкуп; федеральный закон.

**Verchenko N.I.**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of criminal law, criminal process and criminalistics of the Institute of International relation and the right of Novosibirsk State University of economy and management

### **Legal provision of counteraction to conflict of interests**

**Abstract:** It is considered the matters of counteraction corruption and conflict of interests of the state service and commercial activity.

It is analyzed the provisions of the Federal Law No. 79-ФЗ “On the state civil service of Russian Federation” dated on 27 July, 2008.

It is emphasized the necessity to improve measures in hiring, using the resources of the Commission on resolution the conflict of interests.

It is given recommendations on relevant supplement of the articles of the Federal Law No. 79-ФЗ “On the state civil service of Russian Federation” dated on 27 July, 2008.

**Keywords:** corruption; conflict of interests; civil service; commercial activity; official; bribe; Federal law.

Статья 7 Конвенции ООН против коррупции в качестве меры по предупреждению коррупции рекомендует государствам-участникам создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

Некоторые российские ученые уверены, что для предотвращения коррупции в системе государственных органов власти законодательство должно руководствоваться двумя основополагающими правилами:

1) государственные органы и органы местного самоуправления не должны получать доход или извлекать для себя иную выгоду из осуществления властных полномочий;

2) они также не должны осуществлять наряду с властными полномочиями какую-либо иную деятельность, направленную на извлечение для себя дохода или получение иной выгоды.

Если первого можно достичь, противодействуя коррупции в целом, то второго необходимо добиваться, противодействуя незаконному участию должностных лиц в предпринимательской деятельности. Совершению этого преступления всегда предшествует конфликт интересов государственной службы и коммерческой деятельности, часто провоцируемый существующими правовыми актами, либо их отсутствием.

В национальном праве конфликт интересов в упомянутом смысле нашел отражение в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Несмотря на внимание, уделенное проблеме конфликта интересов в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», данный закон содержит немало предпосылок способствующих ему, которые также не были урегулированы Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Так в статье 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится запрет гражданскому служащему участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом, и осуществлять предпринимательскую деятельность. Подчеркивая, что служащему запрещено участвовать лишь на платной основе,

закон разрешает подобное участие бесплатно. Доказать участие служащего, работающего за плату достаточно сложно, да и вряд ли организация и сам служащий будут оформлять свои отношения официально, основываясь на трудовом законодательстве.

Думается, что кандидаты, претендующие на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, при приеме на работу должны быть письменно предупреждены о запрете осуществлять предпринимательскую деятельность и об ответственности за эти деяния. В случае обнаружения фактов незаконного участия в предпринимательской деятельности подобное предупреждение, подписанное лицом, будет служить доказательством прямого умысла виновного на совершение преступления, предусмотренного статьей 289 УК РФ.

Статьи 13 и 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусматривают возможность административной ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения, в свою очередь Кодекс об административных правонарушениях давно нуждается в выделении составов правонарушений «против государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления» или «коррупционные правонарушения», предусматривающих ответственность юридических и физических лиц, совершающих или причастных к совершению коррупционных правонарушений, таких, как нарушение законодательного запрета осуществлять предпринимательскую деятельность. Санкции за подобные деяния должны соответствовать опасности коррупции, например, высокие штрафы, конфискация имущества или ликвидации (для юридических лиц).

Согласно п. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в случае, если гражданский служащий владеет приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) и это может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указывает на урегулирование ситуации доверительного управления Гражданским кодексом, глава 53 которого посвящена договору доверительного управления имуществом.

Учредитель управления передает доверительному управляющему на определенный срок имущество в доверительное управление, и последний обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица. Доверительный управляющий представляет учредителю управления и выгодоприобретателю отчет о своей

деятельности. При этом учредителю управления закон не запрещает контролировать деятельность доверительного управляющего. И вряд ли можно с полной уверенностью сказать, что доверительный управляющий будет действовать против воли государственного служащего - учредителя управления.

Сложно предположить такую ситуацию, что доверительный управляющий и учредитель управления взаимодействуют только на основании договора - это идеал. Но ведь ничто не запрещает учредителю управления - гражданскому служащему давать различные указания, поручения по поводу управления ценными бумагами. Таким образом, он фактически и будет определять судьбу ценных бумаг как их собственник или оказывать влияние на организацию как акционер. Учитывая, что все действия с ценными бумагами доверительный управляющий осуществляет от своего имени, причастность самого гражданского служащего доказать невозможно. А, беря во внимание факт, что доверительным управляющим может быть родственник гражданского служащего, вся указанная норма приобретает формальный характер.

Для урегулирования данной ситуации с целью избежания конфликта интересов кандидатуру независимого управляющего должна утверждать комиссия по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов коллегиально.

При этом независимым управляющим не может быть назначено лицо, состоящее в родственных, материальных и иных личных отношениях с кандидатом или служащим. Поэтому требуется соответствующее дополнение части 2 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Применение мер предотвращения конфликта интересов и незаконного участия в предпринимательской деятельности на стадии приема на работу (проведения конкурса) в органы власти и местного самоуправления можно усовершенствовать используя ресурс комиссий по урегулированию конфликта интересов, которые могли бы проверять информацию о потенциальном кандидате на предмет участия последнего в коммерческой деятельности, а что еще важно, передачи приносящих доход ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление как того требует Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Информацию об участии кандидата в предпринимательской деятельности можно получить, исходя из сведений о его прежнем месте работы, а, также запросив данные в налоговой службе (регистрировал ли юридические лица, является ли учредителем).

По итогам проверки комиссия дает заключение относительно возможности занятия кандидатом той или иной должности.

Указом Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» предусматривается ежегодное представление лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, а также лицами, замещающими государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации и должности в органах местного самоуправления, сведений о своих доходах и принадлежащем им имуществе.

Данным Указом на кадровые службы соответствующих государственных органов также возложена обязанность проверки сведений, сообщенных гражданином при поступлении на государственную службу, проверки соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также лицами, замещающими государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации.

Национальный план противодействия коррупции, подписанный Президентом России 31 июля 2008 г., предусматривает создание возможности осуществления оперативно-розыскных мероприятий по запросу нанимателя для проверки достоверности сведений о доходах, имуществе, обязательствах, имущественного характера, предоставленных государственными и муниципальными служащими.

Проведение подобных проверок высших должностных лиц обязательно и обоснованно, но качество таких проверок, их объективность и беспристрастность вызывает сомнения наличием множества фактов «проникновения», занятия властных должностей лицами, связанными с экономической и организованной преступностью, скрывающими свои доходы и связь с бизнесом, участие в коммерческой деятельности. Отсутствует такой контроль и за лицами, уже выполняющими должностные обязанности, что в некоторых случаях предоставляет возможность беспрепятственно заниматься предпринимательской деятельностью; используя властные полномочия, покровительствовать бизнесу в личных или узкогрупповых корыстных интересах.

К указанному следует добавить и то обстоятельство, что, вступив в силу, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», разрешил с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов (ч. 2 ст. 14). Принцип уведомления не предполагает по своей сути получение какого-либо согласия со стороны представителя нанимателя, кроме того, в законе не указано, в какой форме это уведомление должно быть реализовано.

Закрепление подобной нормы создает дополнительные возможности для коррупционного использования должностного статуса, поскольку закон не предусматривает мер реальной проверки и контроля за возникновением, развитием ситуации конфликта интересов совмещения службы и иной деятельности. А надеются на высокие моральные устои государственных служащих, сообщающих о любом возникшем конфликте интересов, как это предусмотрено законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», бессмысленно. Если бы дело было только в совместительстве государственной службы с педагогической, научной деятельностью. Но ведь даже в этих сферах не исключен преступный элемент. Например, далеко не секрет, что типичными формами завуалированного подкупа должностных лиц руководителями организованных преступных формирований и находящимися под контролем коммерческими предприятиями является организация заграничных командировок с фиктивными целями (чтение лекций, участие в симпозиумах и семинарах и т.д.) и последующей оплатой по завышенным тарифам командировочных расходов.

Поэтому представляется более правильным изложение части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в следующем виде:

«2. Гражданский служащий вправе с предварительного письменного разрешения представителя нанимателя принятого с учетом мнения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов».

## **Литература**

1. Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 г.
2. Указ Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и

должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе»

3. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года

4. Федеральный закон «О противодействии коррупции»