

УДК 34.096

АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ЧАСТИ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Губанова Е. В.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В статье дается определение конфликта интересов как важнейшего механизма противодействия коррупции, как элемента прозрачности и открытости работы органов государственной и муниципальной власти, закрепленного в антикоррупционном законодательстве различных государств, не урегулирование которого, наряду с неисполнением иных антикоррупционных запретов и ограничений, является коррупционным правонарушением и влечет юридическую ответственность для определенного круга лиц, также рассматриваются предложения органов исполнительной власти о внесении изменений и дополнений в антикоррупционное законодательство Российской Федерации в части освобождения от юридической ответственности лиц при несоблюдении антикоррупционных запретов и ограничений при наличии объективных обстоятельств, не позволяющих данным лицам исполнить законодательные запреты и ограничения, а также анализируются мнения представителей юридического сообщества по данному вопросу.

Ключевые слова: конфликт интересов, антикоррупционные запреты и ограничения, законопроект, противодействие коррупции, коррупционные правонарушения, освобождение от ответственности.

Международное право рассматривает механизмы выявления и разрешения конфликтов интересов в государственной службе, запретов и ограничений, налагаемых на данную категорию граждан, в качестве одного из важнейших механизмов противодействия коррупции и как один из элементов прозрачности и открытости работы органов государственной и муниципальной власти, судебных и правоохранительных органов. Статья 7 Конвенции ООН против коррупции, принятой в 2003 году, сказано, что «прозрачность и открытость деятельности органов власти является фундаментальным принципом, на котором должно основываться национальное законодательство государств-участников Конвенции [1]. В нашем государстве длительный период времени категории запретов и ограничений, а также понятие «конфликт интересов» не были законодательно регламентированы и конкретизированы в достаточной степени. Это связано с тем, что указанные понятия практически не являлись предметом изучения юридической науки.

Нормативное определение понятия «конфликт интересов» как ситуации, в которой личный интерес влияет или может повлиять на объективное исполнение служебных обязанностей, впервые было закреплено в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа, 2002 № 885 «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих» [2]. Однако всесторонние исследования этого вопроса началось практически с 2004 года. Именно тогда понятие «конфликт интересов» нашло свое нормативное закрепление в статье 19 Федерального закона от 27 июля 2004 года. № 79-ФЗ «О государственной службе» [3]. По мнению А. М. Цириня «в России научно-методическое исследование по предупреждению и

разрешению конфликтов интересов постоянно запаздывает» [4, с. 191], данное обстоятельство не может не способствовать «ситуации неадекватных механизмов реализации антикоррупционных стандартов, закрепленных в законе о государственной и муниципальной службе» [4, с. 191].

Следует отметить, что в зарубежных странах социальные и юридические науки уделяли внимание изучению концепции и возможных направлений предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на государственной службе с начала 1990-х годов. Так, 12 декабря 1996 г. на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН принят Международный кодекс поведения для государственных служащих (Резолюция 51/59). Данный нормативный акт закрепил, что лица, занимающие государственные (муниципальные) должности, а также «государственные и муниципальные служащие обязаны:

- передать в доверительное управление ценные бумаги, доли (доли участия, доли) капитала организаций;
- уведомлять о склонении лица к совершению коррупционных правонарушений;
- заблаговременно уведомлять о намерении лица выполнить другую оплачиваемую работу.

Кроме того, заинтересованным лицам в целях предотвращения конфликта интересов запрещается:

- получать подарки, денежные вознаграждения, займы, услуги, развлечения, отдых и другое вознаграждение, связанное с выполнением служебных обязанностей, осуществлением полномочий;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через посредников;
- участвовать в управлении хозяйствующими субъектами;
- открывать и иметь счета (депозиты), хранить денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) использовать иностранные финансовые инструменты;
- быть адвокатами или представителями по делам третьих лиц;
- занимать должности государственной (муниципальной) службы или должность в организации в случае родственных отношений или свойства с работниками, если эта должность связана с прямым подчинением» [5].

Элементы предотвращения и разрешения конфликта интересов также содержатся в гораздо более ранних документах. Например, в 1958 году США принят Кодекс этики в форме резолюции Конгресса США. В современной Великобритании в рамках антикоррупционной стратегии действует Программа по закреплению принципов честности и добросовестности на государственной службе. Как и в США, принят и действует Моральный кодекс государственных служащих. Хочется отметить, что правила, регулирующие понятие «конфликт интересов» в данном государстве с 1890 года, практически не изменились [6].

Сегодня в специальном антикоррупционном законе Российской Федерации закреплены соответствующие нормы, касающиеся запретов и ограничений, в том числе, направленных на предотвращение и разрешение конфликта интересов. Совершенствование данных стандартов, логично, является динамичным процессом. Мы

согласны с мнением ученых, утверждающих, что «государственные и муниципальные служащие, вступая в должность, возлагают определенные обязательства, которые существенно отличают их статус от статуса рядового гражданина, ввиду их социальных ролей и содержания государственной службы» [7].

А.М. Цирин в своей работе о предотвращении и урегулировании конфликтов интересов в публичной и частной сферах говорит, что «государственный служащий добровольно принимает условия, ограничения и преимущества своего публичного правового статуса и выполняет соответствующие требования в соответствии с процедурами, установленными законом. При законодательном закреплении этих вопросов достигается соответствие критериям ограничения прав граждан. Однако необходимо избегать чрезмерного раздувания системы запретов, ограничений и обязательств» [4, с. 192]. Да, конечно, «возникновение конфликта интересов у государственного служащего должно быть строго предотвращено и преодолено, но такие действия должны быть законными» [4, с. 191] и соответствовать принципам права, в том числе ответственности индивид при наличии вины.

25 января 2019 г. Министерство юстиции России представило на рассмотрение законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер ответственности за коррупционные правонарушения», в пояснительной записке к которому сказано: «во исполнение подпункта «б» пункта 1 Национального антикоррупционного плана на 2018–2020 годы, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 [8], Минюст России совместно с Министерством труда, МВД России при участии Генерального прокурора и Следственного комитета Российской Федерации возникает вопрос о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих рассмотрение дел, когда нарушение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции в результате форс-мажорных обстоятельств, не является правонарушением. В результате проведенного исследования правительство Российской Федерации представило отчет с предложением внести необходимые изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и соответствующие поправки в законодательство Российской Федерации» [9].

Поскольку коррупционное правонарушение, как и любое другое правонарушение, является виновным деянием лица, оценка обстоятельств его совершения должна проводиться исключительно в ходе соответствующей проверки. В связи с этим авторы законопроекта предлагают внести изменения в законодательные акты, в силу которых в случае установления в ходе такой проверки обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии вины, деяние лица не может квалифицироваться как коррупционное правонарушение.

При определенных обстоятельствах государственные и муниципальные служащие не могут, не имеют возможности, соблюдать ограничения и запреты, в том числе требования по предотвращению или урегулированию конфликта интересов и выполнению обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, по объективным причинам. Однако сегодня антикоррупционное законодательство Российской Федерации не предусматривает освобождение от ответственности. Так, нормы, устанавливающие дисциплинарную ответственность государственных служащих и работников государственных корпораций за коррупционные правонару-

шения, не содержат требований учета наличия вины или обстоятельств, из-за которых соблюдение требований закона лицом был невозможно по независящим от него причинам. Например, в соответствии с Законом «О противодействии коррупции» дисциплинарное взыскание, вплоть до увольнения, возможно из-за того, что лицо не предпринимает меры по предотвращению или разрешению конфликта интересов, стороной которого оно является, или же не предоставляет необходимую информацию, или предоставляет неполные/недостоверные сведения о своих доходах, имуществе или обязательствах имущественного характера супруга и несовершеннолетних детей. Но на практике встречаются случаи, когда человек не знает и не может знать по ряду объективных причин факты о наличии какого-либо имущества супруга, о преступлениях, совершенных ранее близкими родственниками либо предоставление лицом информации, связанной с требованиями ст. 8, 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» [10], не может быть осуществлено в сроки, указанные в законе, в связи с серьезным заболеванием или наличием обстоятельств непреодолимой силы. В своих комментариях представители Министерства юстиции дают пояснения относительно ситуаций, когда данные нормы закона будут действовать. В частности, это отсутствие объективных возможностей соблюдения запрета осуществления должностными лицами или их родственниками трудовой деятельности в тех сферах, которые курировал чиновник в силу малонаселенности или закрытости района проживания [11].

Разумеется, указанные должностные лица являются специальными субъектами, наделенными властью или другими не менее значительными полномочиями, и должны нести повышенную ответственность за коррупционные правонарушения, но данная ответственность должна наступать исключительно при наличии доказательств их вины в совершении таких действий [12].

Адвокат Московской городской коллегии адвокатов Павел Гейко отмечает, что предлагаемые изменения логичны и последовательны: «Национальное уголовное законодательство, в первую очередь, основанное на принципе невиновности, содержит институт невиновного причинения вреда, и предусматривает ряд обстоятельств, исключающих преступность деяния ... крайняя необходимость, исполнение приказа или распоряжения, физическое и психическое принуждение и т. д. Законодательство об административных правонарушениях ... содержит институт крайней необходимости. Институт освобождения от гражданской ответственности также содержится в гражданском законодательстве. Например, освобождение от ответственности за нарушение обязательств, если их надлежащее исполнение невозможно из-за форс-мажорных обстоятельств. Трудовое законодательство также содержит требование при решении вопросов о привлечении сторон трудовых отношений к дисциплинарной или материальной ответственности необходимо учитывать их виновность и обстоятельства непреодолимой силы» [12]. Таким образом, освобождение от ответственности за коррупционные правонарушения, являющиеся преступлением или административным правонарушением, при отсутствии вины или при наличии определенных обстоятельств, представляется вполне логичным.

Юридическое сообщество, анализируя рассматриваемую нами инициативу Министерства юстиции, отмечает, что эта инициатива соответствует базовым принципам права, в то же время выражает неоднозначное отношение к нему. В частности, подчеркивается, что привязка к обстоятельствам непреодолимой силы сомнительна

из-за неопределенности этой дефиниции в тексте антикоррупционного закона (предлагаемых изменений). Так, адвокат АП Санкт-Петербурга Дмитрий Салыкин отметил, что «исходя из сегодняшней социально-экономической и политической ситуации, наиболее вероятными обстоятельствами непреодолимой силы, вызвавшие обеспокоенность инициаторов проекта, могут быть признаны соответствующими нормативными актами: война, общественно-политические массовые беспорядки населения в стране, серьезный экономический кризис и, в меньшей степени, техногенные и природные катаклизмы» [12]. В то же время автор считает, что в связи с неопределенностью таких ситуаций, поправки к закону направлены на защиту существующих рычагов государственной власти, а при возникновении таких ситуаций, их последствия отойдут на задний план по сравнению с интересами государства. И мы не можем не согласиться с этим.

Ведущий юрист группы юридических компаний «ИНТЕЛЛЕКТ-С» Анатолий Зазулин считает, что «одно дело, когда деяние вообще не является правонарушением, и совсем другое - когда доказывается наличие обстоятельств, являющихся основанием для освобождения лица от ответственности. В первом случае государство дает добро должностным лицам: если существуют обстоятельства форс-мажора - нарушайте столько, сколько хотите ... во втором случае проверка обстоятельств должна проводиться в любом случае, а отсутствие вины должностного лица должно быть доказано. И если будет доказано, что правонарушение было совершено, но в силу наличия определенных обстоятельств (которые должны быть регламентированы законом), должностное лицо не может нести ответственность за его совершение» [13].

Советник ФПА Евгений Рубинштейн отметил, что «идея законопроекта не ограничивает возможность освобождения чиновника от ответственности за неисполнение обязанностей, несоблюдение запретов, невыполнение требований недопустимости конфликта интересов, но необходимо доказать наличие «объективных обстоятельств» (это термин, используемый автором законопроекта), которые не позволяют должностному лицу воздерживаться от совершения определенных действий или наоборот – совершать их» [12].

По мнению экспертов, наиболее вероятно законодательные изменения коснутся ограничений, связанных с конфликтом интересов, в части совместной трудовой деятельности близких родственников на должностях прямого подчинения и контроля, а также соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и требований к урегулированию конфликт интересов в течение двух лет после увольнения лица.

Подводя итог, следует отметить, что мы не можем не согласиться с мнением тех экспертов, которые говорят о важности четкой формулировки терминов, используемых авторами законопроекта, поскольку любая двусмысленность в формулировках, основаниях и комментариях может привести к неоднозначности толкования и к ошибкам в правоприменительной практике.

Необходимо всесторонне проанализировать и изучить практику привлечения лиц к юридической ответственности, случаи, когда лицо при наличии определенных обстоятельств не имело объективной возможности соблюдения ограничений и запретов, установленных в целях борьбы с коррупцией.

Кроме того, по нашему мнению, предлагаемые изменения послужат гарантией того, что сотрудник правоохранительных органов сможет избежать несправедливых решений по обвинению. Эти изменения, так или иначе, связаны с противодействием социальной и правовой несправедливости, а также защитой лиц, вовлеченных в коррупционные механизмы, против их воли.

Список литературы:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года//веб-сайт ООН. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
2. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" (с изменениями и дополнениями)// Гарант. Информационно-правовой портал – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://base.garant.ru/184842/>
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)// Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://base.garant.ru/12136354/#ixzz5iSTAMfGi>
4. Цирин А. М. Предотвращение и урегулирование конфликтов интересов в публичной и частной сферах//А.М. Цирин, Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (м., 24-25 апреля 2014 г.), под ред. Т.Я. Хабриева – М., 2015 – 222 с.
5. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН)//Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 4 — 2016.
6. Моральный кодекс государственных служащих США – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: [\[https://cyberleninka.ru/article/n/konflikt-interesov-na-gosudarstvennoy-sluzhbe-opyt-rossii-i-zarubezhnyh-stran\]](https://cyberleninka.ru/article/n/konflikt-interesov-na-gosudarstvennoy-sluzhbe-opyt-rossii-i-zarubezhnyh-stran).
7. Коррупция: природа, проявление, противодействие. Монография/отв. Ред. Академик РАН Т.Я. Хабриева. М. 2012. – 352 с.
8. Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 “О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы”// Гарант. Информационно-правовой портал – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/#ixzz5iSb4vhV1>
9. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов - Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения – [Электронный ресурс] – точка доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#>
10. Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 N 273-ФЗ // КонсультантПлюс - [Электронный ресурс] – режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/
11. Официальный портал ТАСС – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <https://tass.ru/obschestvo/6054250>
12. Адвокатская газета Орган Федеральной палаты адвокатов РФ – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <https://www.advgazeta.ru/>
13. Зозулин А. Прощение для коррупционеров Минюст предлагает освободить от ответственности за «вынужденную» коррупцию//Официальный сайт ГПК «ИНТЕЛЛЕКТ-С» – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: https://www.intellectpro.ru/press/commenters/proshenie_dlya_korrupsionerov/

Gubanova E. V. Analysis of the law on the introduction of the anti-corruption legislative changes in the part of securing the circumstances of exemption from liability // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – P. 116–122.

The article defines the conflict of interests as the most important mechanism of corruption counteraction, as an element of transparency and openness of the work of state and municipal authorities, enshrined in the anti-corruption legislation of various nations, non-regulation of which, along with the failure to comply with other anti-corruption prohibitions and restrictions, is a corruption offense and entails legal liability for certain people. The article also considers the proposals of the executive authorities on amendments and additions to the anti-corruption legislation of the Russian Federation in terms of exemption persons from legal liability in

case of non-compliance with anti-corruption prohibitions and restrictions under objective circumstances that do not allow these persons to comply with legislative prohibitions and restrictions. The opinions of representatives of the legal community on this issue have been also analyzed.

Keywords: conflict of interest, anti-corruption prohibitions and restrictions, draft law, corruption counteraction, corruption offenses, exemption from liability.

Spisok literatury:

1. Konvenciya Organizacii Ob"edinennyh Nacij protiv korrupcii Prinyata rezolyuciej 58/4 General'noj Assamblei ot 31 oktyabrya 2003 goda//veb-sajt OON. – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
2. Ukaz Prezidenta RF ot 12 avgusta 2002 g. N 885 "Ob utverzhdenii obshchih principov sluzhebnogo povedeniya gosudarstvennyh sluzhashchih" (s izmeneniyami i dopolneniyami)// Garant. Informacionno-pravovoj portal – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL:dostupa: <http://base.garant.ru/184842/>
3. Federal'nyj zakon ot 27 iyulya 2004 g. N 79-FZ "O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii" (s izmeneniyami i dopolneniyami)//Sistema GARANT [Elektronnyj resurs] – rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/12136354/#ixzz5iSTAMfGi>
4. Cirin A.M. Predotvrashchenie i uregulirovanie konfliktov interesov v publichnoj i chastnoj sferah//A.M. Cirin, Materialy Tret'ego Evrazijskogo antikorrupcionnogo foruma (m., 24-25 aprelya 2014 g.), pod red. T.YA. Habrieva – M., 2015 – 222 s.
5. Mezhdunarodnyj kodeks povedeniya gosudarstvennyh dolzhnostnyh lic (prinyat 12 dekabrya 1996 g. Rezolyuciej 51/59 na 82m plenarnom zasedanii 51-j sessii General'noj Assamblei OON)//ZHurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya № 4 — 2016.
6. Moral'nyj kodeks gosudarstvennyh sluzhashchih SSHA – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL: [<https://cyberleninka.ru/article/n/konflikt-interesov-na-gosudarstvennoj-sluzhbe-opyt-rossii-i-zarubezhnyh-stran>].
7. Korrupciya: priroda, proyavlenie, protivodejstvie. Monografiya/otv. Red. Akademik RAN T.YA. Habrieva. M. 2012. – 352 s.
8. Ukaz Prezidenta RF ot 29 iyunya 2018 g. № 378 “O Nacional'nom plane protivodejstviya korrupcii na 2018 - 2020 gody”// Garant. Informacionno-pravovoj portal – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL:<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/#ixzz5iSb4vhV1>
9. Federal'nyj portal proektov normativnyh pravovyh aktov - Oficial'nyj sajt dlya razmeshcheniya informacii o podgotovke federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti proektov normativnyh pravovyh aktov i rezul'tatah ih obshchestvennogo obsuzhdeniya – [Elektronnyj resurs] – tochka dostupa: <https://regulation.gov.ru/projects#>
10. Federal'nyj zakon "O protivodejstvii korrupcii" ot 25.12.2008 N 273-FZ// Konsul'tantPlyus - [Elektronnyj resurs] – rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/
11. Oficial'nyj portal TASS – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL:<https://tass.ru/obschestvo/6054250>
12. Advokatskaya gazeta Organ Federal'noj palaty advokatov RF – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL: <https://www.advgazeta.ru/>
13. Zozulin A. Proshchenie dlya korrupcionerov Minyust predlagaet osvobodit' ot otvetstvennosti za «vynuzhdennyu» korrupciyu//Oficial'nyj sajt GPK «INTELLEKT-S» – [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa – URL:https://www.intellectpro.ru/press/commenters/proshenie_dlya_korrupcionerov/