

Конфликт интересов при исполнении служащими Банка России своих должностных обязанностей: проблемы законодательного обеспечения и правоприменения

Ю. А. Крохина

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Krokhhina.UA@rea.ru

Conflict of Interest in the Execution by Employees of the Bank of Russia of Their Official Duties: Problems of Legislative Support and Law Enforcement

U. A. Krokhhina

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: Krokhhina.UA@rea.ru

Аннотация

Совмещение в правовом статусе Банка России функций потребителя и регулятора финансовых услуг, а также банковского надзора, является одной из причин возникновения конфликта интересов. Авторами проведен анализ антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, установленных для служащих Банка России. Выделены основные особенности и структура антикоррупционных норм федерального законодательства и актов Банка России в части определения конфликта интересов и механизмов его разрешения. Выявлено, что в отличие от иных государственных органов специфичным для служащих Банка России является запрет на получение кредитов в коммерческих банках. Аргументировано, что для Банка России законодательством сформирован эксклюзивный режим, позволяющий самостоятельно устанавливать правила осуществления закупочной деятельности вне сферы независимого контроля. Такой режим обеспечивает конституционную независимость Банка России, необходимую ему для осуществления полномочий в сфере экономики, но одновременно ставит возможность обеспечения противодействия коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок только в зависимость от поведения самого Банка России. В статье сформулированы рекомендации по совершенствованию системы запретов, ограничений и обязанностей служащих в Центральном банке Российской Федерации.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, кодекс этики, служебное поведение.

Abstract

The combination in the legal status of the Bank of Russia of the functions of a consumer and a regulator of financial services, as well as banking supervision, is one of the causes of a conflict of interest. The authors analyzed the anti-corruption obligations, prohibitions and restrictions established for employees of the Bank of Russia. The main features and structure of the anti-corruption norms of federal legislation and acts of the Bank of Russia in terms of determining the conflict of interest and mechanisms for its resolution are highlighted. It was revealed that, unlike other state bodies, a specific ban for employees of the Bank of Russia is a ban on obtaining loans from commercial banks. It is argued that for the Bank of Russia, the legislation has created an exclusive regime that allows you to independently establish the rules for the implementation of procurement activities outside the sphere of independent control. Such a regime ensures the constitutional independence of the Bank of Russia, which is necessary for it to exercise its powers in the economic sphere. But at the same time, it makes the possibility of ensuring counteraction to corruption and other abuses in the field of procurement only dependent on the behavior of the Central Bank of the Russian Federation itself. The article formulates

recommendations for improving the system of prohibitions, restrictions and duties of employees in the Bank of Russia.

Keywords: anti-corruption policy, code of ethics, official conduct.

Конфликт интересов – многоаспектное явление, основанием которого являются противоположные интересы и стремления лиц, уполномоченных выполнять общественно и государственно значимые функции. Возникновение противоположных интересов во многом является естественным явлением, поскольку общество представляет собой взаимодействие отдельных личностей и субъектов, имеющих собственные цели и приоритеты. В связи с этим состояние изначального противоборства различных интересов, в первую очередь личных и общественных, невозможно искоренить. Именно поэтому необходимо предпринимать всесторонние меры, направленные на урегулирование и предупреждение конфликта интересов.

Так, современную жизнь довольно сложно представить без финансовых услуг. Финансовые организации, в частности кредитные организации, небанковские финансовые организации, финансовые экосистемы и платформы, стали неотъемлемой частью жизни больших и малых городов. Являясь финансовыми посредниками, они обеспечивают движение денежных средств и совершение операций, направленных на управление денежными и иными имущественными активами населения и организаций, без чего невозможно совершение многих повседневных действий (получения заработной платы и иных доходов, внесения платежей и иных способов распоряжения доходами, приобретения продуктов питания, одежды и т. п.).

Банк России, являясь мегарегулятором, обеспечивает и регулирует стабильное развитие финансового рынка Российской Федерации. Служащие Банка России в рамках выполняемых трудовых функций создают обязательные требования в отношении организаций финансового рынка и предоставляемых ими услуг, проверяют качество их выполнения и применяют меры ответственности за их несоблюдение. При этом каждый служащий Банка России является потребителем финансовых услуг, предоставление которых обеспечивается им в рамках собственной профессиональной деятельности [3]. Данный факт – совмещение роли потребителя, регулятора и надзирающего лица – является одной из причин возникновения конфликта интересов [1], но, од-

нако, это не может быть устранено без нанесения ущерба правам служащих Банка России.

Кроме того, существуют примеры оспаривания гражданами деятельности Банка России в качестве организации, которая находится в перманентном состоянии конфликта интересов. Истцы полагают, что служащие Банка России при реализации управленческих полномочий могут действовать в своих интересах и, например, принимать решения в части денежно-кредитной политики, выгодные для себя, но не для населения¹. Так, в качестве одной из функций Банка России определена разработка и проведение во взаимодействии с Правительством Российской Федерации единой государственной денежно-кредитной политики и установлены обязанности Банка России, связанные с реализацией указанной функции. Исполнение Банком России указанной обязанности, установленной законом, не может расцениваться как нарушение конституционных прав и свобод истца. По мнению суда, законодательством предусмотрен ряд сдерживающих факторов, которые обеспечивают соблюдение антикоррупционных принципов при регулировании финансовой сферы.

Также высказана мысль о том, что «размытие» целей и функций Центрального банка Российской Федерации влечет и экономические, и юридические проблемы, связанные с его независимостью, так как Банк России теперь должен решать множество вопросов, требующих согласования с Правительством Российской Федерации, а введение в деятельность Банка России любой дополнительной цели создает конфликты интересов, противоречие целей, риски для независимости этого финансового регулятора [2].

Банк России не является исключением среди организаций, обеспечивающих предупреждение конфликта интересов в своей деятельности. Банк России обеспечивает стабильное развитие финансового рынка нашей страны, т. е. работает в целях достижения общественно-значимых целей. В этой связи служащие Банка России в силу

¹ Апелляционное определение Московского городского суда от 16 июля 2018 г. по делу № 33-31214/2018.

своих профессиональных обязанностей должны предпринимать усилия для реализации задач банка, в том числе в целях согласования профессиональных и жизненных приоритетов. Кроме того, Банком России в целях создания условий для эффективной работы служащих, повышения качества деятельности банка, достижения его целей разрабатываются и реализуются различные мероприятия, призванные предупредить возникновение оснований для конфликта интересов у служащих Банка России.

В России принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹ (далее – ФЗ «О противодействии коррупции»), а также утверждены Национальная стратегия² и Национальные планы противодействия коррупции. ФЗ «О противодействии коррупции» устанавливает понятие коррупции, которое применяется также для целей иных нормативных правовых актов (в том числе в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» – далее ФЗ о ЦБ). Под *коррупцией* понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Указанные действия могут совершаться физическим лицом как от своего имени и в своих интересах, так и от имени или в интересах юридического лица.

Указанный закон разделяет понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность». В ситуации *конфликта интересов* прямая или косвенная личная заинтересованность лица, замещающего должность и выполняющего в связи с этим обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов,

может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей и осуществление полномочий. *Личная заинтересованность* – возможность получения доходов в виде денег, имущества или имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим должность и выполняющим в связи с этим обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, 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 указанное должностное лицо и (или) лица связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Особенность российского законодательства состоит в том, что понятие «коррупция» непосредственно не связано с понятиями «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», и ФЗ «О противодействии коррупции» не предусматривает иерархии или взаимосвязи между ними. В то же время системное толкование данных понятий показывает, что личная заинтересованность как возможность получения выгоды при исполнении должностных полномочий влечет за собой конфликт интересов как основу для совершения коррупционных действий. Выявление на ранних стадиях оснований для возникновения личной заинтересованности позволит снизить вероятность совершения коррупционных действий. Профилактический характер мер по предотвращению конфликта интересов, в целях предупреждения коррупции также отмечается Конституционным Судом Российской Федерации³, Верховным Судом Российской Федерации⁴.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.10.2019 № 2660-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Авиловича Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 2 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

⁴ См., например, преамбулу Обзора практики применения судами в 2014–2016 гг. законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г.).

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

² Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы» от 13 апреля 2010 г. № 460 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 16. – Ст. 1875.

Согласно статье 10 ФЗ «О противодействии коррупции», обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возложена также на служащих Банка России.

Правовой статус служащего Банка России установлен ФЗ о ЦБ. Под служащим Банка России понимается лицо, заключившее трудовой договор и выполняющее по нему обязанности, которые позволяют достичь целей деятельности банка. К основным целям относятся:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие банковской системы России;
- развитие финансового рынка России;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы России;
- обеспечение стабильности финансового рынка России;
- обеспечение функционирования системы Банка России.

С учетом имеющейся структуры Банка России, представляющей систему центрального аппарата в составе руководства Банка России и профильных департаментов, территориальных учреждений, полевых учреждений и организаций, обеспечивающих функционирование банка, служащим Банка России признается специалист, наделенный правами и обязанностями осуществлять деятельность в определенной сфере компетенции в целях реализации функций Банка России.

Конфликт интересов характеризуется возможностью получения выгод и преимуществ, в том числе имущественных, в связи занятием определенной должности. Однако не всякое преимущество, полученное в связи с профессиональной деятельностью, имеет причиной конфликт интересов. Последний имеет место тогда, когда служащий выполняет (или не выполняет) свои должностные обязанности в силу личной заинтересованности, при которой служебные функции поставлены в зависимость от персональных интересов.

В этой связи Банком России реализуются различные механизмы, позволяющие предотвратить возникновение конфликта интересов, несущего репутационные риски и нарушающего эффективное функционирование системы банка. Так, согласно Политике управления рисками Банка России одним из принципов этого направления деятельности является предотвращение, выявление конфликта интересов и управление ими, что обеспечивается в том числе посредством разделения полномочий и реализацией иных мер.

Кроме того, Банком России сформулированы ценности, которых служащие Банка России должны придерживаться при выполнении должностных обязанностей. Так, к ценностям относятся понятия «служение обществу» и «честность», которые предполагают независимость и объективность в принятии решений, ответственность за профессиональные суждения, исключение конфликта интересов и работу в целях долгосрочных интересов развития страны и общества. Следование указанным ценностям обеспечивает формирование должного морального и профессионального облика служащего Банка России. Без этической составляющей противодействие конфликту интересов невозможно, поскольку он имеет своим истоком личные противоречия.

Все меры по предупреждению конфликта интересов служащих Банка России, предпринимаемые Банком России, можно классифицировать по следующим основаниям:

1. Мировоззренческая и образовательная работа. Банком России в дополнение к ценностям и Политике управления рисками Банка России разработаны Кодекс профессиональной этики и служебного поведения служащих Банка России (одобрен решением Совета директоров Банка России от 21 июня 2013 г., протокол № 13) и Антикоррупционная политика Банка России¹. Ключевыми принципами антикоррупционной деятельности Банка России являются личный пример руководства Банка России по формированию нетерпимости к коррупционному поведению, а также вовлеченность руководства и служащих Банка России в рассмотрение вопросов предупреждения (профилактики) коррупционных правонарушений, в том числе устранения причин и условий их возникновения. Задачами Антикоррупционной политики являются:

- формирование методических основ противодействия коррупции в Банке России;
- обеспечение соблюдения служащими Банка России положений законодательства Российской Федерации, нормативных и иных актов Банка России о противодействии коррупции;
- минимизация рисков вовлечения Банка России, его служащих в коррупционную деятельность;

¹ Приказ Банка России от 17 апреля 2019 г. № ОД-867 «Об утверждении Антикоррупционной политики Банка России».

– формирование у служащих Банка России нетерпимости к любому коррупционному поведению (действию (бездействию), влекущему совершение (способствующему совершению) коррупционного правонарушения либо риск его совершения) в Банке России, а также у партнеров (потенциальных контрагентов) при взаимодействии с Банком России.

2. Установление организационных ограничений. Такие запреты в целях соблюдения конституционных принципов установления прав и обязанностей граждан закреплены в ФЗ о ЦБ. Так, статья 90 указанного закона предусматривает в отношении определенного перечня должностей¹ запрет на принятие должностей в финансовых организациях как во время службы в Банке России, так и после нее в течение определенного периода времени, работать по совместительству, владеть ценными бумагами и иными финансовыми активами, а также запрет на разглашение служебной информации (см. статью 92).

3. Установление имущественных ограничений. Также на уровне Федерального закона установлен запрет получать кредиты на личные нужды вне Банка России определенным должностным лицам², запрет получать подарки и выезжать за рубеж в связи с исполнением служебных обязанностей за счет третьих лиц. Также в целях реализации ФЗ «О противодействии коррупции» ФЗ о ЦБ установил требование о предоставлении определенными служащими Банка России сведений о доходах и имуществе, которые принадлежат им, их супругам и несовершеннолетним детям³.

Указанные ограничения и дополнительные требования к служащим Банка России направле-

ны в первую очередь на предупреждение возникновения имущественной или организационной зависимости, являющейся основной причиной возникновения конфликта интересов.

Кроме того, Банком России предпринимаются меры по выявлению конфликтов интересов у служащих и управлению этими конфликтами (урегулирование конфликта интересов):

– определение должностных лиц и (или) структурных подразделений Банка России, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, осуществляющих на постоянной основе анализ подверженности служащих Банка России коррупционным факторам (воздействиям), мониторинг на постоянной основе выявленных коррупционных рисков;

– сбор, обработка и обобщение информации, касающейся деятельности Банка России в сфере противодействия коррупции. Указанное обеспечивается за счет самостоятельного предоставления служащими Банка России информации о возникновении у них личной заинтересованности и использования третьими лицами «Телефона доверия»⁴;

– организация и проведение проверок, служебных расследований по вопросам соблюдения служащими Банка России требований к служебному поведению;

– организация и проведение проверок документов, представленных кандидатами для замещения вакантных должностей в Банке России;

– взаимодействие с правоохранительными органами и иными государственными органами по вопросам противодействия коррупции.

К этим же мерам относится принятие Банком России решений по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а именно⁵:

– предложение служащему Банка России отказаться от полученной или предполагаемой к получению выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

¹ См. Указание Банка России от 20 ноября 2019 г. № 5322-У «О перечне должностей служащих Банка России, на которых распространяются запреты и ограничения, предусмотренные пунктами 1–3 части 1 и пунктом 3 части 3 статьи 90 ФЗ о ЦБ.

² Указание Банка России от 5 апреля 2021 г. № 5770-У «О Перечне должностей служащих Центрального банка Российской Федерации, которые могут получать кредиты на личные нужды только в Банке России».

³ См. Указание Банка России от 27 декабря 2018 г. № 5046-У «О Перечне должностей служащих Банка России, при приеме на которые граждане и при замещении которых служащие Банка России обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

⁴ Указание Банка России от 19 декабря 2017 г. № 4653-У «О порядке функционирования сервиса «Телефон доверия» Банка России для приема обращений граждан и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции».

⁵ Указание Банка России от 30.08.2017 № 4509-У «О порядке сообщения служащими Банка России о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов».

- усиление контроля за исполнением служащим Банка России должностных обязанностей, при выполнении которых может возникнуть конфликт интересов;

- ограничение доступа служащего Банка России к конкретной информации, обладание которой может привести к конфликту интересов;

- отстранение служащего Банка России от исполнения поручения, которое приводит или может привести к возникновению конфликта интересов, а также от участия в обсуждении и процессе принятия решений по указанному поручению;

- изменение должностных обязанностей служащего Банка России;

- перевод служащего Банка России на другую работу как внутри структурного подразделения, так и в другое подразделение Банка России;

- отстранение служащего Банка России от исполнения должностных обязанностей (отдельных должностных обязанностей) до устранения условий возникновения конфликта интересов или его урегулирования.

Для обеспечения надлежащего поведения служащих Банка России и соблюдения антикоррупционных ограничений в Банке России создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих Банка России и урегулированию конфликта интересов¹. В состав комиссии могут включаться не только служащие Банка России, но и представитель (представители) научных организаций и (или) образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, работа которых связана с государственной службой, и (или) банковской деятельностью, и (или) деятельностью некредитных финансовых организаций. Наличие внешних независимых членов в составе комиссии обеспечивает беспристрастность принимаемых решений, т. е. является элементом сдержек и противовесов.

Комиссия не рассматривает сообщения об административных правонарушениях или о преступлениях, а также анонимные обращения, не проводит проверки по фактам нарушения дисциплины труда.

В случае, если установленные законодательством Российской Федерации в целях предупреждения конфликта интересов запреты нарушаются, то предполагается применение мер ответственности:

- для служащих Банка России в форме увольнения;

- для граждан, претендующих на соответствующую должность в Банке России, в виде отказа в приеме на работу в Банк России или отказа в переводе служащего с прежней должности на должность, предполагающую соблюдение антикоррупционных запретов и требований.

При выявлении факта уклонения от исполнения антикоррупционной обязанности (например, непредоставления сведений о доходах и расходах служащего Банка России или предоставления неполных, неточных, недостоверных сведений) необходимо установить:

- имелись ли уважительнее причины для неисполнения обязанности (например, болезнь, длительная командировка и т. п.);

- было ли представление заведомо недостоверных или неполных, неточных сведений;

- имеет ли место дополнительно конфликт интересов или личная заинтересованность, которые и повлекли уклонение от обязанности по представлению сведений или которые возникли вследствие такого уклонения;

- предпринимало ли обязанное лицо какие-либо меры по предотвращению нарушения.

При осуществлении проверки необходимо запросить письменные объяснения от обязанного лица, а также в случае выявления в сведениях подозрения на коррупционные признаки передать сведения об этом в соответствующие правоохранительные органы для проведения проверки².

Необходимо помнить, что решение об увольнении или отказе в приеме на работу может быть обжаловано в судебном порядке [4]. В связи с этим при принятии решения о привлечении к ответственности за несоблюдение запретов, направленных на противодействие конфликту интересов, необходимо всесторонне изучить обстоятельство выявленного факта коррупции.

¹ Положение Банка России от 7 августа 2015 г. № 484-П «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению служащих Банка России и урегулированию конфликта интересов» // «Вестник Банка России». – 16.09.2015. – № 78.

² Комментарий к Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный) / М. А. Шаповалов, С. Т. Никифорова, С. А. Слесарев // Специально для системы ГАРАНТ, 2015 г. – URL: <https://base.garant.ru/57382938/>

Для этого профильным служащим, уполномоченным на реализацию антикоррупционной деятельности Банка России, необходимо на постоянной основе совершенствовать свои знания и качественно выполнять должностные обязанности.

Таким образом, в Банке России создана система противодействия коррупционным нарушениям, функционирующая в виде специально созданных структур – Комиссий по соблюдению

требований к служебному поведению служащих Банка России и урегулированию конфликта интересов посредством наделения специальными полномочиями отдельных сотрудников или подразделений Банка России, а также посредством самооценки служащими Банка России на предмет соответствия их деятельности требованиям законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Список литературы

1. Андрюхин А. Ю. Сравнительный анализ антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений для служащих Банка России и зарубежных центральных банков // *Безопасность бизнеса*. – 2020. – № 4. – С. 47–51.
2. Баренбойм П. Д., Кравченко Д. В. Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса // *Законодательство и экономика*. – 2013. – № 6. – С. 5–8.
3. Белицкая А. В., Лаутс Е. Б. Эффективность правового регулирования финансового рынка // *Право и бизнес*. – 2023. – № 2. – С. 18–25.
4. Русецкий А. Е., Тухватуллин Т. А., Манухин С. Н. Увольнение работников, совершивших коррупционные правонарушения: сравнительно-правовой анализ оснований и механизма расторжения трудовых договоров // *Трудовое право в России и за рубежом*. – 2023. – № 2. – С. 18–21.
5. Ручкина Г. Ф. Регуляторное воздействие Банка России на финансовый рынок в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций // *Банковское право*. – 2023. – № 1. – С. 7–11.