

С 1 января 2014 г. владение бизнесом в Украине несовместимо с властными полномочиями. Но почему мы не видим изменений?

Леонид Антоненко 18 июля, 20:15



Государственный служащий, распределяющий государственный заказ или принимающий решение о выделении земельного участка в пользу собственной офшорной компании или компании своей жены, находится в центре [конфликта интересов](#). Считается, что, принимая это решение, чиновник, скорее всего, будет действовать в собственных, а не в государственных интересах. Поэтому он обязан задекларировать наличие конфликта интересов и самоустраниться от принятия решения. Еще более радикальный подход требует от чиновника избавиться от своего частного интереса вообще. Например, депутаты местных советов и мэры общин в Польше не имеют права владеть бизнесом. Во Франции, Португалии, Испании и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии чиновник любого ранга (и члены его семьи) не имеет права владеть важными пакетами акций в компаниях, заключивших контракты с государством или подлежащих государственному регулированию. В этих странах лицо, избранное или назначенное на публичную должность, должно либо продать акции, либо передать их в независимое управление.

В Украине наличие конфликта интересов является препятствием для принятия государственных решений. Закон требует от чиновника "принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов". Но, начиная с 1 января 2014 г., чиновник также обязан избавиться от частного интереса на протяжении 10 дней после назначения или избрания на должность путем "передачи в управление другому лицу принадлежащих чиновнику предприятий и корпоративных прав в порядке, установленном законом".

Есть несколько причин, почему, несмотря на наличие этих норм, украинцы не заметили изменений в отношении чиновников к конфликту интересов.

Три причины, почему мы не видим изменений

Мы не видим изменений потому, что закон позволяет чиновникам прятать свой частный интерес за офшорами, а если по какой-либо причине его спрятать невозможно, чиновнику достаточно лишь имитировать передачу частного интереса в управление.

Во-первых, закон не требует от должностного лица декларировать названия конкретных компаний, где он владеет корпоративными правами или имеет иное влияние на принятие решений. Чиновник декларирует лишь общую нарицательную стоимость корпоративных прав в украинских компаниях, в которых он либо член его семьи непосредственно владеют корпоративными правами. Чиновник, инвестировавший небольшую сумму в сокрытие своего частного интереса за трастом или офшором, остается за пределами действия закона.

Во-вторых, закон не устанавливает требований к управленцу бизнесом, принадлежащим чиновнику. К тому же законом до сих пор не установлен порядок, согласно которому бизнесмен, избранный или назначенный на должность, обязан передать свой бизнес в управление другому лицу.

Наконец, механизм проверки наличия конфликта интересов и привлечения к ответственности за нарушение установленных законом запретов оказался неэффективным.

Все изменения, происходившие в последнее время в законодательстве в сфере конфликта государственных и публичных интересов должностных лиц, оставались лишь декларацией о намерениях государства бороться с этим явлением, дальше которой дело не пошло: за полгода действия новых правил общество не услышало ни об одном случае публичной передачи в управление бизнеса высоких должностных лиц, не говоря уже о случаях привлечения кого-то из них к ответственности за нарушение этого требования.

Предложения нового правительства: важных изменений не предполагается

6 июня т.г. Министерство юстиции опубликовало проект закона "О предотвращении коррупции" (далее — Проект), призванного дать ответы на указанные вызовы. Способен ли этот Проект наполнить декларации о намерениях реальным содержанием?

Рассмотрим правительственные ответы подробнее.

1. Информация о бизнесе, которым владеет чиновник или члены его семьи. Проект предлагает дополнить декларацию об имущественном состоянии чиновника информацией о названиях компаний, корпоративными правами в которых владеет субъект декларирования или член его семьи. Мы приветствуем этот шаг. Однако он все же не достигает поставленной цели. Несмотря на рекомендации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Проект не требует декларировать т.н. бенефициарное владение, т.е. владение, основанное на трастовых договорах или иных похожих договоренностях, вследствие чего имя настоящего владельца компании не появляется в публичных реестрах. Обычно именно бенефициарные владения чиновники используют для оформления отношений собственности на принадлежащий им бизнес. Более того, Проект не требует декларировать даже прямое владение корпоративными правами иностранных компаний.

2. Независимость управленца и порядок передачи бизнеса в управление. Авторы законопроекта считают, что конфликт интересов существует лишь в той степени, в какой бизнес передается в управление непосредственно члену семьи или юридическому лицу, у которого работает член семьи. На такую передачу наложен запрет. Нет запрета на передачу бизнеса в управление любому другому, связанному с чиновником, лицу, например, компании, созданной прямо или опосредованно членом семьи чиновника, или в которой член семьи занимает руководящую должность, не находясь с компанией в трудовых отношениях (например, член наблюдательного совета). Выходит, что Проект в этой части ничего не меняет, а потому очевидно, что даже если порядок передачи бизнеса в управление будет принят, он станет лишь ширмой для сохранения чиновниками контроля над собственным бизнесом.

3. Механизм привлечения к ответственности. Сегодня наличие конфликта интересов расследуют правоохранительные органы, составляющие по результатам расследования протокол об административном правонарушении. Окончательное решение о наличии незадекларированного конфликта интересов принимает суд. Решение суда о наложении административного взыскания за

административное правонарушение является основанием для увольнения чиновника с должности. В прошлом году за это правонарушение 187 чел. были привлечены к административной ответственности и уволены с государственной службы. Самый распространенный состав правонарушения — неуведомление о пребывании близких родственников в непосредственном подчинении должностного лица. Дела об экономических злоупотреблениях — одиночны, а фигуранты в таких делах — это, в лучшем случае, чиновники среднего звена государственного аппарата (главы департаментов министерств, председатели районных администраций и др.).

Проект, во-первых, предлагает существенно сократить расстояние от нарушения закона до увольнения за счет изъятия стадии доказывания в суде состава административного правонарушения. Нарушения антикоррупционного закона просто перестают быть составом административного правонарушения. Во-вторых, предлагается создать специальный коллегиальный орган исполнительной власти — Национальную комиссию по вопросам [предотвращения коррупции](#), которая вместе с правоохранительными органами будет осуществлять проверку соблюдения требований антикоррупционного закона. По результатам проверки комиссия принимает предписание о привлечении виновного лица к дисциплинарной ответственности в виде увольнения. Проект ничего не говорит о возможности обжаловать предписание комиссии в суде, но отмечает, что предписание является обязательным для выполнения, и устанавливает административную ответственность за его невыполнение.

Выводы

Репрессивный аппарат государства сегодня большей частью используется для того, чтобы преследовать чиновников среднего звена за трудоустройство родственников в том самом министерстве или ведомстве, где работает чиновник. Такое положение вещей необходимо менять. Предложенный Минюстом Проект делает несколько шагов в правильном направлении. В частности, мы приветствуем создание Нацкомиссии как органа, который сосредоточит свои усилия на выявлении конфликта интересов и привлечении виновных лиц к ответственности. Будущие члены комиссии должны четко понять, что ее создают для борьбы с иным злом, чем неконкурентные преимущества в трудоустройстве родственников должностных лиц. Государственные решения, принятые должностным лицом с нарушением требований о конфликте интересов, искажают конкуренцию из-за перераспределения ресурсов государства в пользу бизнеса, приближенного к государственному служащему. Предотвращение этих явлений и является одной из приоритетных задач комиссии.

Правительство должно предоставить комиссии адекватные инструменты для выполнения этих задач. Поэтому законодательные усилия следует сосредоточить на преодолении схем, используемых сегодня для развития масштабного теневого взаимодействия государственного чиновника и приближенного к нему бизнеса. К сожалению, мы не увидели в Проекте попытки хотя бы приблизиться к решению этой задачи.

Предложения

Проект Минюста следует усовершенствовать. Представляем рекомендации, что для этого нужно сделать.

1. Декларирование частного интереса в широком смысле. Необходимо обязать чиновника декларировать свой интерес в частном бизнесе в широком смысле. Декларированию подлежат не только прямое владение корпоративными правами в украинских компаниях, но и:

- владение значительными пакетами акций и корпоративных прав в иностранных компаниях;
- любое бенефициарное или доверительное владение бизнесом, прежде всего акциями в офшорных и иностранных компаниях;
- факт пребывания близких родственников чиновника (а не только членов его семьи) на руководящих должностях украинских и иностранных юридических лиц;
- наименование и имена лиц, перед которыми чиновник или члены его семьи имеют существенную задолженность.

2. Публичность баз данных о компаниях и их владельцах. Государство должно раскрыть для общества свои базы данных, где содержится информация о владельцах корпоративных прав. Сегодня публичный поиск в Государственном реестре юридических лиц ведется лишь по названию компании. Такое положение дел необходимо изменить. На запрос система должна выдавать перечень компаний, где физическое лицо владеет корпоративными правами, а также компаний, где физическое лицо находится в составе органа управления.

Идентификационный номер любого чиновника или судьи, а также их близких родственников должен быть публичной информацией. Должна быть обеспечена возможность поиска по этому номеру. Базы данных Антимонопольного комитета, НБУ и Нацкомфинуслуг относительно бенефициарных владельцев контрольных пакетов и значительного участия в украинских финансово-промышленных группах должны стать публичной информацией.

3. Независимость управленца. Закон обязан требовать действительную независимость управленца от чиновника. Перед заключением контракта о передаче бизнеса в управление чиновник должен обнародовать декларацию управленца об отсутствии прямой или опосредствованной зависимости от чиновника. Ни чиновник, ни его близкие родственники не должны прямо или опосредованно владеть правом голоса в управлении, находиться в его органах управления, иметь перед ним значительную задолженность, находиться в других деловых отношениях с управленцем, членами его органа управления и его крупнейшими прямыми или опосредствованными акционерами. Управленец должен обязательно иметь лицензию на управление имуществом, независимо от типа имущества, передаваемого в управление.

4. Соблюдение публичности и процессуальных гарантий в деятельности Нацкомиссии. Проект недостаточно регулирует вопрос сбора комиссией доказательной базы, являющейся основанием для принятия комиссией предписания о привлечении чиновника к дисциплинарной ответственности в виде увольнения. Процедура увольнения на основании предписания комиссии также не урегулирована. Если на предписание подана жалоба в суд, его действие должно быть приостановлено, а чиновник — отстранен от выполнения своих служебных обязанностей на время рассмотрения дела в суде с сохранением заработной платы. Если суд отклонил жалобу чиновника, безосновательно полученная заработная плата возвращается государству вместе с процентами за пользование кредитом. Если суд признал предписание незаконным, это предписание должно быть изъято из публичного реестра, либо решение суда должно быть опубликовано в реестре вместе с предписанием.

Считаем, что предложенные в Проект изменения позволят сфокусировать усилия правительства на решении приоритетных проблем на пути построения добросовестной государственной службы.