

Павлова Ирина Ивановна

канд. пед. наук, доцент, доцент

Попова Валерия Романовна

студентка

Карягин Леонид Алексеевич

студент

Московский областной филиал ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

г. Красногорск, Московская область

ЭТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ У СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Аннотация: в данной статье рассматривается проблема предотвращения конфликта интересов у служащих органов государственного экологического надзора. Предметом исследования являются этико-правовые механизмы, объектом – отношения служащего с поднадзорными организациями. В исследовании применялись сравнительно-правовой, системный и сравнительно-аналитический методы. Проанализированы позиции авторов о природе надзора, коррупциогенности природоохранного законодательства и определении конфликта интересов. Выявлено, что исследования чаще оценивают нормы, а не поведение надзорного служащего. Предложены типология ситуаций, процедуры самоотвода и ротации, ограничение усмотрения.

Ключевые слова: конфликт интересов, экологический надзор, личная заинтересованность, коррупциогенные факторы, гражданская служба, служебное поведение, самоотвод.

Конфликт интересов представляет собой специфический институт, находящийся на стыке права и профессиональной этики. Законодатель определяет его как ситуацию, при которой личная заинтересованность служащего влияет или способна повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей

(ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»). С одной стороны, реформа контрольно-надзорной деятельности (Федеральный закон от 31.07.2020 №248-ФЗ) закрепила риск-ориентированный подход, при котором выбор объектов, форм мероприятий и мер реагирования остаётся за должностным лицом, то есть сохраняется пространство для оценочных решений. С другой стороны, современная антикоррупционная политика смещается к профилактике, например, в Росприроднадзоре в 2024 г. утверждены реестр коррупционных рисков (приказ от 17.04.2024 №199) и порядок работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (приказ от 20.05.2024 №274). При этом экологический кризис повышает цену управленческой ошибки. Л.В. Юн связывает коррупционные правонарушения в экологической сфере с затруднённым достижением государственных экологических целей [13, с. 21].

В то же время ключевую роль в предупреждении подобных ситуаций играют нормы профессионального поведения и этические установки. Сам по себе конфликт интересов еще не квалифицируется как коррупционное правонарушение, однако, как справедливо указывает Е.И. Власова, выступает прямой предпосылкой для его совершения [2, с. 24].

В сфере государственного экологического надзора данная проблема приобретает особую остроту. Принимаемые инспекторами решения – от квалификации выявленных нарушений и выбора мер реагирования до согласования нормативов и выдачи разрешений – напрямую затрагивают финансовые и имущественные интересы бизнеса. При этом цена ошибке здесь крайне высока: экологический вред зачастую носит необратимый характер.

Между тем научное осмысление этой темы пока остаётся разрозненным. Исследования, посвящённые конфликту интересов на гражданской службе [2; 3], коррупциогенности природоохранного законодательства [4], спецификам коррупции в сфере природопользования [5; 11; 12] и теоретическому разграничению контроля и надзора [6; 10], развиваются изолированно друг от друга. Психолого-педагогические исследования О.Е. Беркович, И.В. Павлова, И.И. Павловой,

Л.В. Ершовой в области профилактики конфликта интересов направлены на выявление личностных предпосылок, изучение «зон риска», разработка методов профилактики, формированию установок и норм, психологическому сопровождению, давая практикам рекомендации по выстраиванию системы профилактики под конкретную среду [1; 7–9]. Комплексных работ, которые объединяли бы эти направления применительно к специфике работы экологического инспектора, в доступной литературе пока нет.

Е.И. Власова считает законодательную формулу достаточной. На её основе она описывает условия возникновения коррупционного поведения, ненадлежащее исполнение обязанностей, слабый контроль нанимателя, а также отсутствие критериев, позволяющих распознать риск конфликта интересов [2, с. 24–25]. Главным таким критерием, по её мнению, выступает сокрытие доходов, расходов и имущественных обязательств [2, с. 25]. Иначе смотрят на проблему А.В. Гневко, А.О. Зернов и Е.В. Воскресенская. Сами понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в ст. 10 Федерального закона №273-ФЗ они называют некорректными. Авторы предлагают уточнить их с учётом опыта Республики Беларусь и закрепить критерии отнесения конкретных фактов к этим категориям [3, с. 61–64]. Вместе с тем они признают: даже уточнённая дефиниция не устраняет коррупционную составляющую полностью, ведь определяющая норма по своей природе носит общий характер [3, с. 64].

В научной литературе нет единства по вопросу о том, как соотносятся контроль и надзор. К.В. Маслов, разбирая существующие взгляды, показывает это достаточно наглядно. Одни авторы считают надзор частью контроля, другие настаивают на их самостоятельном значении. Есть и позиция, согласно которой надзор всегда проверяет только законность, а контроль этим не ограничивается [6, с. 85–90]. Сходная проблематика применительно к экологической сфере поднимается в статье «Соотношение понятий экологический контроль и экологический надзор» [10]. Для темы конфликта интересов здесь важен вывод, которого сами авторы не делают. Если надзор оценивает законность деятельности лиц, не

подчинённых надзорному органу организационно, то решающее значение приобретают не служебная иерархия, а личные, родственные и имущественные связи. Значит, и предотвращать конфликт интересов нужно прежде всего через воздействие на эти связи.

Самый предметный разбор источников риска дан у А.Н. Горбачева. Он сознательно ограничил предмет недостатками самих правовых норм, а не практики их применения, и адресует претензии законодателю [4, с. 505]. Разбирая положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», автор отмечает систематическое использование конструкций «может/могут» и «иные/другие», а также оценочных категорий вроде «эффективный» и «значительный». Такие формулировки оставляют неоправданно широкое поле для усмотрения [4, с. 505–508]. Для нашей темы из этого важны два вывода. Первый связан с институтом экологического нормирования, который отличается повышенной коррупциогенностью. Наилучшие доступные технологии, комплексное экологическое разрешение, временно разрешённые выбросы и сбросы определяются через неопределённые критерии, например, «техническую возможность» или «невозможность» соблюдения нормативов [4, с. 507, 508]. Второй вывод касается ст. 66 закона, закрепляющей права должностных лиц органов экологического надзора. Она построена на диспозитивных формулах («вправе», «могут быть привлечены»), хотя по существу речь идёт об обязательном участии в деле [4, с. 506].

В статье «Коррупциогенные факторы в экологическом законодательстве» [5] обнаруживается сходный набор факторов: неопределённость норм, их отсылочный характер и широкое усмотрение правоприменителя. Это ещё раз говорит о системном характере проблемы. Но между этими работами и исследованием служебного поведения есть принципиальная разница. Нормы лишь задают пространство усмотрения. Они не объясняют, как ведёт себя служащий в этом пространстве, когда у него есть личный интерес. Сам А.Н. Горбачев признаёт, что особенности коррупциогенных проявлений в природоохранной сфере изучены слабо [4, с. 504].

Т.В. Халилова, Л.С. Леонтьева и Л.Ф. Гайнуллина переносят проблему на макроуровень, отталкиваясь от концепции «проклятия природных ресурсов». По их логике, ресурсное богатство неизбежно сопровождается борьбой за ренту и ростом коррупции. Особенно остро это проявляется при слабом гражданском обществе и непрозрачной власти [11, с. 27]. К факторам коррумпированности исследователи причисляют неэффективность законодательства, отсутствие политической воли и непрозрачность отчётности. В качестве меры предлагается повышать прозрачность, в том числе за счёт внедрения стандарта ИПДО [11, с. 31]. Эти выводы сделаны на материале добычи углеводородов и надзорных служащих прямо не касаются, но задают контекст того, что чем выше рента, зависящая от решений надзорного органа, тем сильнее давление на служащего. Сходную логику развивает статья А.В. Захарова о борьбе с экологической преступностью и коррупцией [5], где характерным для экологической сферы явлением названо «коррупционное лоббирование» на фоне столкновения экономических и экологических интересов. А.Н. Горбачев также ссылается на «парадокс изобилия» как фактор высокой коррупциогенности природопользования [4, с. 504].

Единственным в проанализированном массиве примером, где конфликт интересов рассмотрен на материале должности экологического надзора, является судебное дело, описанное Л.В. Юн. Главный государственный инспектор в области охраны окружающей среды был уволен в связи с утратой доверия: его сын работал в организации, ведущей добычу гранита, а сам он участвовал в качестве представителя министерства в судебном споре с участием этой организации и не уведомил представителя нанимателя о конфликте интересов (апелляционное определение Иркутского областного суда от 08.09.2016 по делу №33–11456/2016) [9, с. 21, 22]. По доводам истца, он уведомил работодателя устно, однако уведомление было проигнорировано комиссией; суд же исходил из того, что надлежащего уведомления представителя нанимателя не последовало [12, с. 22].

На этом примере видны сразу три проблемы. Первая: уведомительный порядок не гарантирует, что сам факт обращения служащего будет зафиксирован.

Дальше идёт тот нюанс, что участие в делах организации, связанной с аффилированным родственником, не приводило к автоматическому отстранению чиновника. К тому же данные о родственниках, поданные при приёме на службу, не заменяют текущего контроля за ситуацией. Сама Л.В. Юн указывает на недостоверность сведений о близких родственниках, предлагает расширить полномочия, чтобы подобные конфликты сводились к минимуму, и напоминает о необходимости учитывать смягчающие и отягчающие обстоятельства, когда оценивается нарушение служащим антикоррупционных требований [12, с. 22].

Всех авторов объединяет одно: риск они выводят из пространства личной свободы решения. Это может быть усмотрение, заданное нормой, слабость контроля нанимателя, неопределённость понятий или непрозрачность. А вот дальше мнения расходятся. Кто-то анализирует уровень нормы, кто-то должностное лицо, кто-то структуру; и меры предлагаются разные, от юридической техники до служебных процедур и прозрачности. Остаётся открытым вопрос, достаточно ли действующего определения конфликта интересов, где искать причины, в нормах или в поведении служащих, и можно ли ограничиться уведомительными процедурами без автоматического отстранения. Наконец, пробелы очевидны: нет описания типовых ситуаций для надзорных должностей, нет эмпирических данных о работе комиссий Росприроднадзора и об эффективности ротации, не прописаны этические стандарты для самих надзорных процедур.

С учётом выявленных пробелов предлагается комплекс этико-правовых механизмов. Первым элементом выступает типология ситуаций конфликта интересов для надзорных должностей. В неё входят родство или свойство с работниками и руководителями поднадзорных организаций, предшествующая работа в них, участие в оценке объекта, с которым связаны имущественные интересы служащего. Необходимость такой типологии прямо вытекает из работ, в которых родственные связи названы основным источником риска [3; 12]. Второй – обязательная письменная форма уведомления с регистрацией в электронном реестре и сроком рассмотрения, что устраняет проблему доказывания факта обращения, проявившуюся в деле [12, с. 22].

Третий механизм – автоматический самоотвод. При совпадении служащего с типовой ситуацией дело перераспределяется без дополнительного решения, а отстранение, о котором говорит Е.И. Власова [2, с. 25], становится процедурой, а не мерой реагирования постфактум. Четвёртый – ограничение дискреции, критерии выбора объектов и мер реагирования, чек-листы и мотивировка решений, что отвечает выводам А.Н. Горбачева о коррупциогенных оценочных формулировках [4, с. 507]. Пятый – разделение функций проверки и участия в разрешительных процедурах (например, по комплексным экологическим разрешениям) в отношении одной организации и регулярная ротация закреплённых объектов, которую рассматривает Власова [2, с. 25]. Шестой – этический компонент. Кодекс служебного поведения с разбором реальных надзорных ситуаций, обучение на казусах и общественный контроль в духе прозрачности, предложенной в [3, с. 64] и [11, с. 31].

В результате исследования мы считаем, что Росприроднадзору и его территориальным органам целесообразно дополнить реестр коррупционных рисков описанием конкретных надзорных процедур, закрепить типовые ситуации в локальных актах, вести реестр уведомлений и публиковать обезличенную статистику работы комиссий. Законодателю стоит сужать пределы усмотрения в экологических нормах. Вместо открытых перечней и оценочных формул лучше закреплять конкретные критерии [4, с. 508], а заодно рассмотреть и специальные требования к надзорным должностям. Кадровым службам при назначении и ротации нужно проверять, не связаны ли служащие с поднадзорными организациями. До принятия решения полезно проводить консультирование, обучение же выстраивать на судебной практике. Научному сообществу предстоит на эмпирическом материале разобраться, как работают комиссии и насколько ротация эффективна.

Таким образом, проведённое исследование продемонстрировало, что риск возникновения конфликта интересов в сфере экологического надзора продиктован совокупностью трёх факторов: широким усмотрением, высокой ценой реше-

ния и отсутствием иерархической связи между проверяющим служителем и проверяемым лицом. Научные работы в основном занимались оценкой норм либо макроусловий, тогда как поведение служителя надзора плохо изучено. Приходим к выводу, что эффективная система предотвращения должна сочетать ограничение усмотрения, процедурные гарантии (письменное уведомление, самоотвод, ротацию, разделение функций) и этическую подготовку служащих. Полученные выводы носят предварительный характер и требуют проверки на материалах территориальных органов Росприроднадзора.

Список литературы

1. Психологические основы личной безопасности юристов : учебное пособие / О. Е. Беркович, Л. В. Ершова, Е. Б. Матрёшина [и др.]. – Казань, 2026. – 92 с.
2. Власова, Е. И. Предупреждение коррупционного поведения государственных гражданских служащих / Е. И. Власова // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. – 2022. – № 2. – С. 23–28.
3. Гневко, А. В. Актуальные проблемы государственной службы в Российской Федерации / А. В. Гневко, А. О. Зернов, Е. В. Воскресенская // Социология и право. – 2020. – № 1 (47). – С. 60–65.
4. Горбачев, А. Н. Об антикоррупционном потенциале природоохранного законодательства РФ / А. Н. Горбачев // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2024. – Т. 34. – С. 504–509.
5. Захаров, А. В. Борьба с экологической преступностью и коррупцией в контексте существования современных глобальных экологических вызовов человечеству / А. В. Захаров // Вестник ТГУ. – 2012. – № 11. – С. 367–370.
6. Маслов, К. В. О соотношении понятий контроля и надзора / К. В. Маслов // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 85–90.
7. Павлов, И. В. Воспитание патриотизма у обучающихся на основе семейных ценностей / И. В. Павлов, И. И. Павлова, В. И. Павлов // Перспективы науки. – 2024. – № 4 (175). – С. 228–234.

8. Павлов, И. В. Патриотическое воспитание подростков : учебно-методическое пособие / И. В. Павлов, И. И. Павлова, В. И. Павлов. – Чебоксары, 2022.
9. Павлова, И. И. Готовность учителей к осуществлению гражданского воспитания учащихся / И. И. Павлова // Среднее профессиональное образование. – 2005. – № 10. – С. 49.
10. Савин, А. В. Соотношение понятий экологический контроль и экологический надзор / А. В. Савин // Труды Института государства и права РАН. – 2010. – № 6.
11. Халилова, Т. В. Корруптированность отношений в сфере природопользования, или «Проклятие природных ресурсов» / Т. В. Халилова, Л. С. Леонтьева, Л. Ф. Гайнуллина // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 1. – С. 26–34.
12. Юн, Л. В. Актуальные вопросы противодействия коррупционным проявлениям в экологической сфере / Л. В. Юн // Юридический вестник Самарского университета. – 2023. – Т. 9, № 4. – С. 19–24.