

С.Н. ШЕВЕРДЯЕВ

**УПРАВЛЕНИЕ
КОНФЛИКТОМ
ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ,
ЗАМЕЩАЮЩИХ
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
ДОЛЖНОСТИ:
конституционно-правовой анализ**

Монография

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2021

УДК 342.98
ББК 67.400
Ш37

Рецензенты:

Авакьян С.А. — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор

Барциц И.Н. — директор Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, доктор юридических наук

Шевурдяев С.Н.

Ш37 Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ: монография / С.Н. Шевурдяев. М.: Юстицинформ, 2021. — 392 с.

ISBN 978-5-7205-1671-0

В монографии рассматривается влияние современной антикоррупционной культуры на российское конституционное законодательство, устанавливающее особенности статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Прослежены концептуальные основания утверждения и упорядочения этой системы идеалов в российском конституционном праве. Проводится последовательный анализ антикоррупционных новелл в соответствующих источниках конституционного законодательства и даются рекомендации по устранению наиболее серьезных пробелов.

Издание будет полезно для студентов, аспирантов, преподавателей, научных работников, публичных должностных лиц и сотрудников аппаратов органов власти, а также для всех интересующихся проблемами системного противодействия коррупции в обществе.

Ключевые слова: конституционное право; конституционное законодательство; международные антикоррупционные стандарты; антикоррупционная реформа; антикоррупционная этика; антикоррупционные требования; запреты и ограничения; конфликт интересов; должностные лица; лица, замещающие государственные и муниципальные должности.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31199.

Нормативные акты даны в редакции по состоянию на 1 сентября 2020 г.

УДК 342.98
ББК 67.400

ISBN 978-5-7205-1671-0

© ООО «Юстицинформ», 2021

S.N. SHEVERDYAEV

**MANAGING
THE CONFLICT
OF INTERESTS
OF PERSONS HOLDING
STATE AND MUNICIPAL
POSITIONS:**

constitutional and legal analysis

Monograph

Moscow
YUSTITSINFORM
2021

УДК 342.98
ББК 67.400
Ш37

Reviewers:

Avakyan S.A. — Head of the Constitutional and Municipal Law Department, Law Faculty, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Professor

Bartsits I.N. — Director of the Institute of Public Administration and Civil Service, Professor of the Department of State Law Studies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law

Ш37 Sheverdyayev S.N. Managing the conflict of interests of persons holding state and municipal positions: constitutional and legal analysis: monograph / S.N. Sheverdyayev. M.: Yustitsinform, 2021. — 392 p.

ISBN 978-5-7205-1671-0

The monograph examines the impact of the modern anti-corruption culture on the Russian constitutional legislation, which sets out the features of the status of persons holding state and municipal positions. The article traces the conceptual grounds for the approval and ordering of this system of ideals in Russian constitutional law. A consistent analysis of anti-corruption innovations in the relevant sources of constitutional legislation is carried out, and recommendations are made to address the most serious gaps.

The publication will be useful for students, postgraduates, teachers, researchers, public officials and employees of government bodies, as well as for all those interested in the problems of systemic anti-corruption in society.

Keywords: constitutional law; constitutional legislation; international anti-corruption standards; anti-corruption reform; anti-corruption ethics; anti-corruption requirements; prohibitions and restrictions; conflict of interests; officials; persons holding state and municipal positions.

The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project № 20-011-31199.

Regulations are given in the version as of September 1, 2020.

УДК 342.98
ББК 67.400

ISBN 978-5-7205-1671-0

© LLC «Yustitsinform», 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Глава 1. Антикоррупционные основы статуса представителей власти.....	13
§1. Международные антикоррупционные стандарты поведения публичных должностных лиц	13
§2. Круг субъектов антикоррупционных должностных ограничений в системе конституционно-правовых отношений в России	34
§3. Конфликт интересов как системообразующая категория для антикоррупционных элементов статуса должностных лиц	92
Глава 2. Правовые механизмы управления конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности в Российской Федерации... 	145
§1. Антикоррупционные запреты и ограничения для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности	145
§2. Антикоррупционные обязанности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.....	214
§3. Механизмы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности	244
§4. Особенности ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности	306
Заключение	337
Список литературы	350
Приложения	383

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее издание посвящено проблеме адаптации российского конституционного права к влиянию современной антикоррупционной культуры. Если для уголовного, административного и многих других отраслей российского права коррупционная проблематика стала рутинным предметом научной дискуссии, то для государственного управления возможность и необходимость осмысливать коррупционные проблемы в обществе в пределах конституционно-правовой науки все еще нуждается в пояснениях.

В целом это закономерно, поскольку конституционному праву как основополагающей отрасли национального права, нацеленной на организацию масштабных процессов осуществления публичной власти в обществе, необходимо в известной мере опираться на прочные теоретические основания, хорошо концептуализированные понятия других юридических наук и проверенные практикой отраслевые механизмы правового упорядочения отношений. Но к настоящему времени сфера противодействия коррупции уже является хорошо различимой для обобщающего и системного юридического анализа с позиции конституционного права.

Из некогда абстрактной идеи, скрытой в недрах имплицитных смыслов базовых конституционных идеалов, проблема противодействия коррупции в обществе стала осязаемым предметом для совершенно конкретной правотворческой работы по совершенствованию источников конституционного законодательства. Значительная их часть не просто нуждается в соответствующем учете достижений современного знания в области противодействия коррупции в будущем, а уже стала включать характерные для антикоррупционного законодательства правовые нормы. Причем это относится к базовым российским федеральным законам, которые определяют порядок формирования высших органов власти, порядок их функционирования и порядок осуществления полномочий их должностными лицами.

Иными словами, на стыке традиционного российского конституционного законодательства и активно развивающегося ан-

तिकоррупционного законодательного комплекса формируются новые стандарты организации системы осуществления публичной власти в обществе. Таким образом, включение науки конституционного права в общую антикоррупционную дискуссию представляет собой не факультативное или некое побочное ответвление в развитии государственведческой доктрины, а является жизненно важным этапом в совершенствовании представлений о предмете современного конституционного права.

Нелишним будет сказать, что данное издание — это вторая книга из цикла работ, посвященных влиянию на российское конституционное право современной антикоррупционной культуры. Первая монография об этом (Шевердяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском конституционном праве. М., Юстицинформ, 2020) прослеживает генезис глобальной антикоррупционной культуры в международной практике, международных конвенциях и в социальной теории, а также раскрывает наиболее общие, концептуальные подходы, посредством которых российская конституционно-правовая наука начинает постигать невероятно обширный междисциплинарный антикоррупционный материал.

Основные области для проведения более прикладных исследований такого влияния в указанной выше головной работе выделяются нами в зависимости от ключевых направлений формирования тех международных антикоррупционных правовых стандартов, которые затрагивают вопросы властеотношений как предмета конституционного права.

Так, анализ основных антикоррупционных конвенций, в том числе наиболее авторитетной универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г., показывает, что хорошо различимы следующие типы норм:

— антикоррупционные стандарты формирования органов власти (в виде призыва к установлению антикоррупционных требований к кандидатам на выборные и назначаемые должности и к усилению прозрачности при финансировании избирательных фондов кандидатов и политических партий);

— антикоррупционные стандарты организации функционирования органов власти (на основе принципов прозрачности и подотчетности их гражданам, а также вовлечения граждан и институтов гражданского общества в процессы принятия государственно-властных решений);

— антикоррупционные стандарты поведения публичных должностных лиц (в виде норм о внедрении во внутреннее законодательство государств гарантий предотвращения конфликта интересов, механизмов декларирования активов, кодексов этики, процедуры уведомления об актах коррупции и т.д.).

Едва ли могут быть сомнения, что каждый из трех отмеченных базовых срезов современных антикоррупционных стандартов, которые получили развитие в российском конституционном законодательстве, достоин более глубокой проработки в отечественной государствоведческой доктрине. Однако представляется, что в наибольшей степени критерию актуальности отвечает сегодня третий проблемный срез, связанный с анализом антикоррупционных требований к должностным лицам.

Есть несколько убедительных доводов к тому, чтобы избрать эту тему в качестве первоочередной для более глубокой проработки в российской конституционно-правовой науке. Изложенные в определенной логической последовательности, они выглядят следующим образом:

1. С точки зрения характера оказания влияния на конституционно-правовое регулирование воздействие стандартов этого типа оказывается наиболее непосредственным. Влияние новых смысловых включений начинает испытывать на себе не просто конституционная научная доктрина, а российское конституционное законодательство. Речь идет о тех нормативных источниках, которые устанавливают правовой статус представителей власти особого рода, известных в нормативных актах как «лица, замещающие государственные и муниципальные должности». Природа их правового положения конституционно-правовая, и она существенно отличается от таковой у государственных и муниципальных служащих («лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы»).

Так, например, в связи с базовым российским Законом «О противодействии коррупции» 2008 г.¹ оказались усовершенствованы обязанности, запреты и ограничения по должности для парламентариев и судей². Но после очередной реформы в антикоррупционном законе появилось общее положение, распространяющее аналогичные обязанности на всех лиц, замещающих государственные и муниципальные должности³. В связи с этим можно сказать, что развитие норм об антикоррупционных требованиях для государственных и муниципальных должностных лиц приобрело более системные черты. Действительно, соответствующие изменения вслед за основным антикоррупционным законом начинают вводиться во все акты конституционного законодательства, регулирующие статус парламентариев, членов правительства, судей, представителей высших органов власти субъектов РФ и муниципальных образований, то есть определяющие порядок функционирования и статус лиц, непосредственно осуществляющих публичную власть в Российской Федерации.

2. Количество нормативных актов конституционного законодательства, прямо затронутых влиянием этого типа правовых стандартов, весьма велико. При этом стоит отметить, что большинство этих актов не только определяют статус представителей власти (как в случае со специальными законами о статусе парламентариев и статусе судей), но также являются ключевыми для обеспечения надлежащего порядка функционирования системы

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228. При подготовке монографии использовалась СПС «КонсультантПлюс». Нормативные акты даны в редакции по состоянию на 1 июня 2020 г.

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6229.

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 28.11.2011, № 48, ст. 6730.

публичной власти в российском государстве. Помимо прочего, это законы об отдельных высших органах власти⁴, законы о системе организации отдельных уровней публичной власти⁵ и т.д.

3. Объемы соответствующего подзаконного нормотворчества в вопросах предотвращения конфликта интересов, декларирования доходов и расходов, соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов, а также организации контроля за их соблюдением, и многих других вопросах крайне значительны, причем на всех уровнях публичной власти. Более того, эти нормативные объемы продолжают постоянно прогрессировать и в то же время часто остаются без критической оценки со стороны специалистов.

4. Вслед за ростом числа нормативных актов, накладывающих все новые рамки на поведение должностных лиц, начинает складываться правоприменительная практика. Она крайне противоречива и вызывает много вопросов, что делает востребованными квалифицированные научные обобщения. Судебная доктрина на уровне высших судов применительно к практике соблюдения антикоррупционных ограничений в отношении высших публичных должностных лиц осваивает только самые первые шаги и не склонна торопиться с системными решениями.

5. Уровень научной дискуссии в конституционно-правовой отрасли знания можно считать достаточным только в тех вопросах статуса представителей власти, которые являются для российской конституционно-правовой науки традиционными. Так, общие вопросы конституционно-правового статуса депутатов разных уровней власти, высших должностных лиц субъектов РФ, судей

⁴ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712; Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, № 14, ст. 1649.

⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

являются вполне знакомыми для государственной литературы. То же можно сказать и об отдельных межотраслевых элементах статуса представителей власти — вроде иммунитета от уголовного преследования. Однако следует признать, что литература собственно об антикоррупционных ограничениях должностных лиц пока гораздо более успешно осваивается в административно-правовой и уголовно-правовой науке. К теме новых, антикоррупционных элементов в статусе представителей высшего уровня власти, особенностей их установления и контроля в системе конституционно-правовых отношений собственно конституционно-правовая литература все еще остается не слишком причастной.

Иными словами, в рамках проблематики формирования системы антикоррупционных элементов статуса высших публичных должностных лиц за последние годы в российском законодательстве и практике образовался фронт проблем, не освоенных конституционно-правовой наукой в должной мере. Его специфика состоит в относительной новизне понятий для привычного государственного лексикона, а также высокой степени детальности механизмов регулирования, свойственных сфере, из которой они были непосредственно позаимствованы в российское конституционно-правовое законодательство. Таким образом, нет сомнений, что это важнейшая тема для внимательного изучения в отраслевой конституционно-правовой литературе, которая, очевидно, должна быть выражена более представительным образом.

Оценке того, какие именно сложности возникают на пути адаптации в российском конституционно-правовом законодательстве о высших публичных должностных лицах логики современной антикоррупционной культуры и как конституционно-правовая доктрина может на них реагировать, и посвящено настоящее исследование.

Структура работы имеет две смысловые части.

Первая часть посвящена изучению концептуальных рамок, которые очерчивают и выстраивают исследовательскую область. Для этого потребуются рассмотреть: а) каким именно образом выкристаллизовывалась современная система международных антикоррупционных стандартов в части, касающейся требований к

должностным лицам; б) какие именно должностные лица должны попасть в объектив конституционно-правового рассмотрения; в) в каких базовых теоретических понятиях принято описывать антикоррупционные элементы статуса должностных лиц, в каком они находятся соотношении друг с другом и какова их система.

Вторая часть работы предлагает в упорядоченном виде проследить конкретные научные проблемы, вытекающие из появления в российском конституционном законодательстве, регулирующем правовое положение соответствующих субъектов конституционно-правовых отношений, новых антикоррупционных элементов.

ГЛАВА 1.

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЛАСТИ

§1. Международные антикоррупционные стандарты поведения публичных должностных лиц

Российское конституционное законодательство неизбежно испытывает влияние общего контекста эволюции современной правовой культуры. Одним из наиболее заметных явлений последних десятилетий ее развития стал рост внимания к проблеме коррупции. Международное сообщество сошло во мнении, что средства противодействия системным коррупционным практикам необходимо разрабатывать, формализовать и воплощать в жизнь сообща, оказывая друг другу всестороннюю помощь.

Сегодня международные антикоррупционные правовые стандарты очень разноплановы, но их определенный сегмент направлен на совершенствование отдельных механизмов организации властеотношений, то есть затрагивает предмет национального конституционно-правового регулирования. В специальных международных конвенциях хорошо различимы антикоррупционные стандарты, касающиеся, во-первых, формирования органов власти, во-вторых, деятельности органов власти и, в-третьих, поведения должностных лиц органов власти. Далее мы будем говорить о последнем их фрагменте.

Особенности воздействия международных антикоррупционных стандартов на действующее российское конституционное законодательство в избранном проблемном сегменте сложно будет адекватно оценить, не имея хотя бы общего представления об их эволюции и сложившейся к настоящему времени системе.

Поэтому в начальном параграфе настоящей работы нас будут интересовать вопросы:

а) как тема антикоррупционных требований к представителям власти стала предметом международного правового регулирования,

б) в каких именно терминах начали описываться новые требования, получившие развитие в ходе международного антикоррупционного движения,

в) в какой форме данные требования получили свое закрепление в наиболее авторитетных международных документах, посвященных полностью или в части этому вопросу.

Прежде всего, стоит начать с того, что термин «требования к представителям власти» вне контекста специального разговора является достаточно широким и неопределенным. В зависимости от исследовательских задач можно классифицировать данные требования по различным основаниям. Например, для правового регулирования наиболее значимы классификации:

- в зависимости от характера формализации: требования, отраженные в нормативных правовых актах (или шире — в источниках права) и отраженные в неправовых источниках;
- в зависимости от этапа вовлечения в осуществление публичной власти: требования к кандидатам при занятии должности, требования при выполнении полномочий и требования к бывшим должностным лицам, распространяющиеся на них после отставки (увольнения);
- в зависимости от должностных функций в системе органов власти: требования для политических должностных лиц и требования для административных должностных лиц;
- в зависимости от отраслевой специализации публичной службы: общие требования к представителям власти и специальные требования к представителям особых видов публичной власти или государственной службы (военной, полицейской, дипломатической и т.д.).

При необходимости, учитывая сложность структурирования органов государственной власти отдельных государств по горизонтали и вертикали, наличие или отсутствие органов местного самоуправления в качестве разновидности публичной власти, федеративное или унитарное государственное устройство, могут приобретать значение и другие классификации требований к представителям власти.

Для дальнейшего научного поиска полезно провести начальную классификацию, позволяющую разграничить профессиональные и этические требования. Подразделение требований на профессиональные и этические является привычным для нашей теоретико-правовой литературы⁶. Первые в значительной степени связаны с организационно-техническим качеством выполнения поставленной управленческой задачи (точность, оперативность, использование оптимального количества ресурсов и другие подобные характеристики). Вторая группа требований связана с морально-нравственной оценкой поведения должностных лиц при выполнении служебных обязанностей (нацеленность на служение обществу, вежливость в общении с гражданами, толерантность и т.д.).

Следует охарактеризовать особенности проявления профессиональных и этических стандартов на уровне международного регулирования, где они имеют потенциал становиться универсальными и начать оказывать влияние на национальные правовые системы именно в качестве международных стандартов.

В отношении профессиональных, организационно-технических стандартов логично допустить, что чем сложнее становится система управленческих отношений (с точки зрения координации, контроля, разнообразия и специфики выполняемых задач и т.д.), тем в большей степени проявляется потребность в разработке регламентов деятельности, то есть организации работы представителей власти, а это, в свою очередь, объективно приводит к конкретизации профессиональных требований. Данный закономерный процесс детально изучается прикладными отраслями знания и становится основным содержанием профессионального образования⁷. Однако в этой части на международном уровне закрепляются не столько требования к лицам, сколько требования

⁶ См., например: Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд. Том 1. Государство. М., Норма, 2010. С. 320.

⁷ Государственное и муниципальное управление, корпоративный менеджмент, организация юридической службы на предприятии, делопроизводство и т.д.

к организации их деятельности и результатам их работы, то есть к процедурам и качеству документации; в других случаях можно встретить международные правовые ориентиры в отношении развития организационных гарантий отдельных видов государственно-властной деятельности⁸. Но в целом можно засвидетельствовать, что регулирование стандартов «организационно-технического профессионализма» в отношении должностных лиц остается предметом внутреннего права. По-видимому, государства не считают нужным выносить этот вопрос на международное обсуждение с целью формирования общих стандартов. Для этого может быть несколько оснований: а) ряд профессиональных стандартов (например, наличие специального образования, профессиональных компетенций) могут считаться очевидными с точки зрения формулировок и ясности содержания; б) другие профессиональные стандарты, наоборот, могут восприниматься как присущие соответствующим национальным правовым порядкам со всеми их особенностями (например, допустимость участия в общественной или политической деятельности и т.д.); в) сам по себе вопрос об установлении неких обязательных конвенциональных норм применительно к параметрам работы национальных государственных органов может трактоваться как посягательство на границы национального суверенитета, вмешательство в вопросы внутренней политики государств.

Что касается этических требований, то в их отношении стали востребованными иные подходы: их стало возможно и необходимо стандартизировать на международном уровне. Среди собственно этических требований имеет смысл выделять общие (общечеловеческие) и специальные (должностные, служебные) этические требования. К общим относятся те, которые должны соблюдать все члены общества вне зависимости от характера их профессиональной деятельности (вежливость, тактичность, скромность и проч.). К специальным можно отнести вытекающие из факта занятия публичной должности нравственные требования и закрепленные в нормативных актах ограничения и обязанности по службе, кото-

⁸ См., например, Рекомендация N R(94)12 Комитета министров Совета Европы «О независимости, эффективности и роли судей» (принята 13.10.1994 на 518-м заседании представителей министров). СПС «КонсультантПлюс».

рых обычно не несут и не обязаны нести обыватели, то есть лица, не включенные в систему публичной службы, функционирования аппарата власти. Такая разбивка позволяет обратить внимание, на то, что общечеловеческая этика в международных документах не регулируется. Стандартизация коснулась лишь должностной (служебной) этики, которая затрагивает обязанности представителей власти как специальных субъектов, обслуживающих механизмы публичной власти в своих национальных правовых порядках, субъектов, призванных гарантировать в своей персональной профессиональной деятельности качество демократического процесса, качество народовластия.

Таким образом, для исследования генезиса международного регулирования требований к представителям власти необходимо иметь в виду разделение на профессиональные и этические требования. А среди собственно этических требований к этим субъектам полезно выделять общечеловеческие и должностные (служебные). Дальнейший разговор касается последних.

Характеристику становления международных стандартов в области требований к представителям публичной власти стоит начать с проведения классификации наиболее авторитетных документов международных организаций. Эти акты можно классифицировать:

а) по форме актов (по способу формализации правил) и степени их обязательности: конвенции, декларации, рекомендации, обращения, протоколы заседаний и проч.;

б) по объему вопросов, развернутости, охвату и степени конкретизации: развернутые и неразвернутые;

в) по хронологии или по этапу развития волн международной озабоченности проблемами этики публичной власти: ранние международные документы (до начала 1990-х гг.), документы активной фазы развития международных антикоррупционных стандартов (принятые в 1990–2000-х гг.) и современные документы (2010-е гг.);

г) по территориальному охвату: универсальные (глобальные акты, например, документы ООН) и региональные международные стандарты (документы Совета Европы, Европейского союза,

ОЭСР, СНГ, Организации американских государств, Африканского союза и т.д.).

Однако наиболее показательной будет классификация в зависимости от того, в какой степени (части) соответствующий документ посвящен вопросам этики публичной службы. Сообразуясь с этим критерием, можно выделить:

а) международные акты, специально посвященные вопросам этики государственных (публичных) должностных лиц (то есть не регулирующие других вопросов в тексте):

- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 1996 г.⁹;
- Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» от 11 мая 2000 г.¹⁰;

б) международные акты, специализирующиеся на вопросах этики должностных лиц отдельных видов государственных органов, где вопрос этики публичной службы является заглавным, определяющим, но, помимо этических стандартов, они содержат и другие нормы (организационные гарантии и проч.):

- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый на Генеральной Ассамблее ООН в 1979 г.¹¹;
- Рекомендация 60 (1999) о политической добросовестности местных и региональных выборных представителей, принятая Конгрессом местных и региональных властей Европы 17 июня 1999 г.¹²;

⁹ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Официальный сайт ООН: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml.

¹⁰ Доступ в СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании ГА ООН) / Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 319–325.

¹² URL: <https://rm.coe.int/16807192b9>.

- Бангалорские принципы поведения судей, принятые Резолюцией Экономического и Социального совета ООН от 26 июля 2006 г.¹³;
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы N R(2000)19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» от 6 октября 2000 г.¹⁴;
- в) общие международные антикоррупционные акты с нормативным содержанием, где по вопросу этики публичных должностных лиц, приведены отдельные правовые стандарты:
 - Конвенция ООН против коррупции 2003 г.¹⁵;
 - Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств в 1996 г.¹⁶;
 - Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 г.¹⁷

¹³ Кодекс поведения судей был принят в 2002 г. (Гаага, 26 ноября 2002 г.) и переименован в Бангалорские принципы поведения судей (E/CN.15/2006/20, 19.05.2006) после принятия Резолюцией Экономического и Социального совета ООН от 26.07.2006 № 2006/2. — См.: Соловьев А.А. Этические принципы в деятельности мировых судей: российский и зарубежный опыт правового регулирования // Мировой судья. 2017. № 9. С. 3–10. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml.

¹⁴ Рекомендация N R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (Вместе с Пояснительной запиской..., Комментариями...) (принята 06.10.2000 на 724-м заседании представителей министров) // Совет Европы и Россия. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 2004. С. 746–779.

¹⁵ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. № 26, ст. 2780.

¹⁶ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901934990>.

¹⁷ Упомянем, что перечень международных источников, где так или иначе фиксируются представления об объеме и содержании международных стандартов поведения публичных должностных лиц, может быть значительно шире приведенного. Например, в ходе Четвертого раунда оценки ГРЕКО, где предметом рассмотрения были вопросы профилактики коррупции в деятельности парламентариев, судей и прокуроров, список документов, на ответственность которым проводилась оценка ("reference texts"), включал также доклады и позиции (мнения), руководящие и методические указания, исследования (guideline, handbook, opinion, report, background study etc.) таких организаций, как Венецианская комиссия, ОЭСР, ОБСЕ, ГОПАК и др. См.: URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/round4/reference-texts>.

Исторически первым документом ООН, то есть документом наиболее высокого международного уровня по данному вопросу, явился Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г. Как вытекает из его наименования, документ посвящен не всем должностным лицам, а представителям власти определенного типа. Конечный адресат стандартов, согласно терминологии Кодекса, — лица, которые «обладают полицейскими полномочиями». Преамбула проливает свет на причины актуальности этого Кодекса и объясняет, почему он был принят почти за пятнадцать лет до всплеска всеобщего интереса к деонтологической проблематике в сфере публичной власти: «Кодекс поведения... устанавливает, что те, кто обладает полицейскими полномочиями, обязуются уважать и защищать права человека по отношению ко всем лицам [...] Кодекс поведения, среди прочего, запрещает применение пыток, а также подчеркивает, что сила может быть применена только в случае крайней необходимости. Он также призывает к обеспечению полной охраны здоровья задержанных лиц»¹⁸. Таким образом, логика принятия данного Кодекса связана в большей степени с проблематикой поиска дополнительных гарантий против грубого вмешательства в базовые личные права человека со стороны представителей государственных органов, которые имеют право на применение физического насилия. Тем не менее его роль в общей картине генезиса международных стандартов поведения должностных лиц, как символическая, так и содержательная, является значимой.

Базовым же документом ООН в вопросе установления международных стандартов поведения представителей власти остается Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 1996 г.

Как свидетельствует Л. Яблонская, в 1989 г. под эгидой ООН был проведен международный семинар по проблемам корруп-

¹⁸ «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 319–325.

ции в области государственного управления, материалы которого явились предпосылкой для рассмотрения этой проблемы на VIII Конгрессе ООН, прошедшем в Гаване в 1990 г., где была принята Резолюция «Коррупция в сфере государственного управления»¹⁹. В Резолюции отмечалось, что «проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер и что, хотя они оказывают особенно пагубное влияние на страны с уязвимой экономикой, это влияние ощущается во всем мире». В данном документе государствам-членам была рекомендована разработка «стратегий по борьбе с коррупцией в качестве особо приоритетных направлений планов экономического и социального развития, которые бы включали элементы по борьбе с коррупцией как неотъемлемую часть соответствующих программ». Однако отсутствие видимых успехов на этом поприще привело к необходимости разработки документа ООН в другом формате, который бы не ограничивался призывами, но предусматривал четкие стандарты, которые могут служить критериями качества законодательства и практики в странах-членах ООН. В результате 12 декабря 1996 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН был принят Международный кодекс поведения государственных должностных лиц²⁰.

Большой интерес с точки зрения понимания фактического значения этого документа и последствий его принятия для международного сообщества представляет Доклад Генерального секретаря ООН «Осуществление Международного кодекса поведения государственных должностных лиц», представленный в

¹⁹ Яблонская Л.М. Этический аспект в деятельности государственных служащих: значение в преодолении коррупции // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 3(257). Управление. Вып. 7. С. 28.

²⁰ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 № 51/59 «Борьба с коррупцией». URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>. См. подробнее: INTERNATIONAL CODE OF CONDUCT FOR PUBLIC OFFICIALS APPROVED BY THIRD COMMITTEE. Press Release. GA/SHC/3372. 31 October 1996. URL: <https://www.un.org/press/en/1996/19961031.gash3372.html>.

2002 г.²¹ Он составлен на базе оценки 54 национальных докладов, поэтому его можно считать вполне репрезентативным в оценке общих тенденций, так как направившие доклады государства отражают так и или иначе представительство всех континентов, разных политических режимов, экономических укладов, этнических и языковых культур²².

На основании анализа данных, содержащихся в Докладе Генерального секретаря ООН, сформулируем ряд следующих позиций.

1. Нельзя утверждать, что регулирование антикоррупционной этики представителей власти до принятия Международного кодекса ООН 1996 г. на национальном уровне отсутствовало. Более половины государств, представивших свои доклады, указало, что их кодексы поведения были приняты до 1989 года²³.

Правда, стоит оговорить, что согласно практике составления подобных общих отчетов и особенно консолидации их в некоем сравнительном документе речь идет о формальных и неглубоких сопоставлениях, которые, во-первых, не особенно различают, были ли это общие и краткие кодексы служебной этики, лишенные юридически обязывающих механизмов и санкций, либо это были нормативные акты, которые содержали подробные требования в нормативных актах в виде запретов и ограничений по службе.

Во-вторых, важно, что правовая культура англосаксонских стран с упором на этическое и профилактическое регулирова-

²¹ См.: Осуществление Международного кодекса поведения государственных должностных лиц. Доклад Генерального секретаря. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию ЭКОСОС. Одиннадцатая сессия. Вена, 16–25 апреля 2002 года. URL: <https://undocs.org/ru/E/CN.15/2002/6/Add.1>.

²² России нет среди стран, представивших доклады для этого обзора, но присутствует Республика Беларусь.

²³ «12. Что касается времени принятия кодексов поведения, то более половины государств отметили, что такие кодексы были приняты до 1989 года. Беларусь, Конго, Мальта, Словения, Таиланд, Центральноафриканская Республика и Чешская Республика отметили, что их национальные кодексы поведения гражданских должностных лиц были приняты в период с 1989 по 1994 год, в Италии, Колумбии и Финляндии в период между 1994 и 1996 годом, а в Аргентине, Бурунди, Гайане, Кубе, Литве, Перу, Уругвае, Эквадоре, Южной Африке и Японии — в период 1996–1999 годов». См. Осуществление Международного кодекса. Там же.

ние в вопросе упорядочения деятельности должностных лиц может быть более эффективна на практике, в том числе в плане фактов привлечения к ответственности, чем в странах, имеющих детализированное и широкое, но не применяемое законодательство.

2. Помимо общих принципов, содержащихся в кодексах поведения (вроде таких как преданность, компетентность, эффективность, добросовестность, справедливость, беспристрастность, запрет оказания неправомерного предпочтения какой-либо группе лиц, запрет дискриминации, злоупотребления властью, приема подарков и получения иных выгод), государства отчитывались о наличии в их внутреннем законодательстве на соответствующее составлению национальных отчетов время (1996–2002 гг.) вполне зрелых механизмов регулирования поведения представителей власти вроде конфликта интересов и декларирования активов (п. 30 и 46 Доклада).

Однако здесь же мы узнаем, что более конкретные механизмы, связанные с характеристикой практического действия механизмов урегулирования конфликта интересов, содержатся в законодательстве лишь «некоторых» из этих государств. Например, это касается ограничения последующего трудоустройства представителей власти после их увольнения со службы (информацию о наличии такого механизма представили всего 17 стран обзора)²⁴. А это является весьма четким индикатором не только уровня развития законодательной культуры в этом конкретном вопросе предотвращения конфликта интересов, но явно свидетельствует и об отсутствии соответствующей практики.

²⁴ «31. Бруней-Даруссалам, Бурунди, Германия, Италия, Канада, Колумбия, Ливан, Литва, Мали, Мальта, Мексика, Перу, Польша, Республика Корея, Уругвай, Южная Африка и Япония сообщили, что их законы содержат конкретные требования в отношении приобретения или получения акций или каких-либо должностей на государственном или частном предприятии, в отношении которого они осуществляли надзор или контроль в силу своего служебного положения, в течение пятилетнего периода после даты истечения таких полномочий (за исключением случая долевого участия в капитале компании, котирующейся на фондовой бирже, или в капитале, полученном в результате наследования)». См. там же.

3. Не существует единой концепции, структуры или стиля при формулировании кодексов поведения представителей власти. Рядом стран было отмечено, что принятый ими всеобъемлющий кодекс поведения касается всех категорий государственных должностных лиц, другие страны имеют кодексы поведения для должностных лиц высшего уровня, третьи — кодексы поведения, которые касаются конкретных категорий государственных должностных лиц, таких как судьи, прокуроры, полицейские, сотрудники исправительных учреждений, сотрудники налоговых органов, высший офицерский состав вооруженных сил, политики (п. 15-16 Доклада).

4. Для Доклада, с одной стороны, характерно отсутствие убежденности в определяющем значении принятия Международного кодекса для развития внутреннего законодательства стран-членов (п. 95 Доклада). С другой стороны, прямо признается, что «большинство государств, в которых кодексы поведения государственных должностных лиц приняты в период 1996–1999 годов, заявили, что эти кодексы были в большей или меньшей степени вдохновлены Международным кодексом поведения государственных должностных лиц» (п. 13 Доклада).

Таким образом, оценка принятия и применения Международного кодекса ООН 1996 г. проливает свет на характер общемировой практики и уровня развития правовой культуры в вопросе этических требований к представителям власти.

Наиболее серьезным достижением в развитии международных региональных стандартов, касающихся правил поведения публичных должностных лиц, можно считать принятие Рекомендации N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» 11 мая 2000 г.²⁵ Давняя конкуренция и активная координация в области правового развития стран Старого света, имеющийся опыт

²⁵ См. СПС «КонсультантПлюс». Code of Conduct for Public Officials. Multidisciplinary Group on Corruption, GMC. URL: <http://www.coe.fr/cmm/ta/rec/2000/2000r10.htm>; на англ. языке см.: URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf>.

принятия международных документов, накопленный к 2000-му году, а также мягкий, рекомендательный характер актов Комитета министров Совета Европы позволил сформировать наиболее развитый на сегодняшний день свод требований к представителям власти из имеющихся на международном уровне.

Стоит отметить, что у этого документа также есть своя история. Так, в его тексте упоминается встреча 1994 года, когда «на Конференции европейских министров юстиции на о. Мальта Совета Европы выступил со своей инициативой борьбы с коррупцией. Министры полагали, что коррупция представляла серьезную угрозу демократии, принципу верховенства права и правам человека и что Совет Европы, являясь выдающимся европейским инструментом, защищающим эти основополагающие ценности, должен ответить на эту угрозу» (п. 2). Также в преамбуле содержится отсылка к целому ряду общеевропейских инициатив, предшествовавших выработке этого документа, в том числе к Программе противодействия коррупции, принятой Комитетом министров Совета Европы в 1996 году; Рекомендации R(81)19 Комитета министров Совета Европы о доступе к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти; Итоговой Декларации и Плану действий, принятым главами государств и правительствами Совета Европы на Втором саммите в г. Страсбурге 10 и 11 октября 1997 г. и др.²⁶

Рекомендация Комитета министров «О кодексе поведения государственных должностных лиц» 2000 г. содержит в своем тексте целый ряд важных установок, проливающих свет на контекст, в котором необходимо рассматривать анализируемые далее стандарты. Выделим те идеи, которые представляются для дальнейшего разговора наиболее значимыми.

Рекомендация, с одной стороны, говорит о важности кодексов этики как элемента антикоррупционной политики, с другой стороны, подходит к их действию реалистично, признавая, что

²⁶ Документ содержит более детальные справки о последовательности шагов в пунктах 4–12, которые мы здесь опускаем.

их принятие не заменит закон и его последовательное правоприменение (см. п. 14)²⁷.

Документ признает вариативность форм кодексов поведения: они могут быть в зависимости от специфики регулирования как приложением к трудовым или служебным контрактам, так и приводить к дисциплинарным санкциям на основе закона (см. п. 20)²⁸.

Рекомендация оговаривает проблему разнообразия функциональных и иерархических типов представителей власти, для которых правила поведения могут и должны быть различными. При этом указывается, что «особое внимание следует уделять должностям гражданской государственной службы высшего звена, а также представителям власти, которые, в то же время, могут выступать в качестве выборных лиц. Для этих категорий лиц могут потребоваться особые правила» (п. 27).

Чтобы оценить особенности генезиса международных стандартов поведения публичных должностных лиц, их необходимо взять в определенной системе. Как представляется, поскольку здесь мы оцениваем те стандарты, которые указаны в международных документах, в этом месте нет необходимости изобретать какие-либо критерии для их спекулятивного разделения и группирования или использовать новые, помимо тех, которые указаны в самих международных документах. А в них мы встречаем разделение на «общие принципы» и «более специфичные правила»²⁹, что сродни

²⁷ «14. При обсуждении вопросов коррупции за последние годы принятие и применение кодексов поведения считались моментами ключевой значимости. Однако добровольное регулирование своих действий кодексами поведения не может заменить собой правовые нормы и внешний контроль (со стороны властей или аудиторов и бизнесе). Фактически коррупция может иметь место, несмотря на принятие кодекса поведения». См. там же.

²⁸ «20. Что касается государственных должностных лиц и предпринимателей, кодекс может рассматриваться как часть трудового договора и, в таких случаях, может быть подписан работником. В случае нарушения кодекса в дальнейшем это будет считаться нарушением трудового договора. С другой стороны, кодексы для представителей отдельных профессий и кодексы для выборных лиц или представителей властей могут носить другой характер: нарушение кодекса не будет являться нарушением контракта, однако тем не менее приведет к дисциплинарному разбирательству». Там же.

²⁹ Например, см. в п. 47 Типового кодекса. Там же.

разделению этических требований, которые мы приводили в начале этого параграфа, которые разбиваются на общие (общечеловеческие) и специальные (должностные). Других критериев систематизации требований к представителям власти приводимые ниже документы не используют. В ином случае, занимаясь систематизацией ради систематизации, мы отойдем от сути разговора об особенностях генезиса международных стандартов в наиболее известных документах³⁰. Более показательным для рассмотрения правил поведения публичных должностных лиц в определенной системе будет преломление их в призме хронологической динамики принятия базовых источников по этой теме.

Сопоставление стандартов поведения из разных международных документов иллюстративно можно представить в формате таблицы в Приложении №1 «Эволюция культуры формального отражения правил поведения государственных должностных лиц в наиболее известных международных антикоррупционных документах».

Приведем несколько предварительных уведомлений о том, как следует пользоваться данной сравнительной таблицей.

1. За основу сравнения взяты те международные документы, содержащие стандарты поведения должностных лиц, которые считаются в рассматриваемой области наиболее авторитетными и цитируются в компаративистских разработках наиболее часто. Разумеется, это не исчерпывающий перечень: в таблице использован набор документов, который достаточен для того, чтобы выявить основные тенденции развития культуры формального отражения этических стандартов на уровне международных документов. Фактически по уровню речь идет об универсальных и региональных документах не ниже рекомендаций органов Совета Европы.

2. В графах таблицы представлены документы в хронологическом порядке их принятия соответствующими организациями, а

³⁰ Например, начиная прикладывать к перечню стандартов термины «требование», «обязанность», «гарантии», есть риск увлечься дискуссией, которая для простого сопоставительного анализа стандартов не будет полезна. Видимо, это одна из причин, по которой международные документы уходят от вопроса систематизации стандартов в тексте. Среди прочего ведь очевидно, что представления об этом в национальных правовых теориях могут различаться.

в строках таблицы приведены сами основные требования, стандарты, правила поведения государственных должностных лиц; при этом названия (формулировки) этих стандартов даны для сравнения сообразно терминологии русскоязычного перевода Рекомендации N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» 2000 г. как наиболее подробной по степени конкретизации антикоррупционных требований к представителям власти.

3. Всего сопоставлено три типа документов:

а) международные конвенции, специально посвященные вопросам этики публичных должностных лиц (Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 1996 г.; Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» 2000 г.;

б) международные антикоррупционные конвенции общего характера (Конвенция ООН против коррупции 2003 г.; Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств в 1996 г.; Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней 2003 г. (см. в таблице графы с диагональной заливкой);

в) документы об организации деятельности отдельных органов власти и правилах поведения их представителей (Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый на Генеральной Ассамблее ООН в 1979 г.; Рекомендация 60 (1999) о политической добросовестности местных и региональных выборных представителей, принятая Конгрессом местных и региональных властей Европы 17 июня 1999 г.³¹, Бангалорские принципы поведения судей, принятые Резолюцией Экономического и

³¹ См. URL: <https://rm.coe.int/16807192b9>. Данный документ нашел свое прямое развитие в Европейском кодексе поведения для всех лиц, вовлеченных в осуществление публичной власти на местном и региональном уровне 2018 г., принятом на 35-й сессии Конгресса региональных и муниципальных властей Совета Европы (CG35(2018)12). URL: <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295>. Однако для описания эволюции антикоррупционных правовых стандартов документ 1999 г. имеет особое значение.

Социального совета ООН от 26 июля 2006 г., Рекомендация Комитета министров Совета Европы N R(2000)19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» от 6 октября 2000 г.) (см. в таблице графы с точечной заливкой).

Проведя оценку текстов указанных документов, на основании представленных в таблице данных можно сделать следующие выводы.

1. К числу базовых антикоррупционных стандартов поведения публичных должностных лиц относятся следующие: урегулирование конфликта интересов; обязанность декларирования доходов (интересов); обязанность устранения несовместимых с должностью внешних интересов; ограничения в сфере политической и публичной деятельности; обязанность сообщения о ставших известными фактах коррупции (“reporting”); запрет на прием подарков; обязанность исключать свою подверженность влиянию со стороны других лиц при осуществлении полномочий; запрет злоупотребления официальным положением; запрет на использование не по назначению имеющихся в распоряжении по должности публичных и официальных ресурсов, а также информации; ограничения по трудоустройству после увольнения со службы (отставки); защита лиц, заявляющих о противоправной деятельности.

2. В международных документах высокого уровня, специально посвященных правилам поведения представителей власти, наибольшее количество требований накапливается к 2000 году, причем в виде отдельных статей с нормативными характеристиками антикоррупционного стандарта, а не просто в виде упоминания специальных правовых институтов, то есть именно к этому времени фиксируется наивысшая детализация и широта правовых стандартов этого профиля. Таким образом, антикоррупционная юридическая культура в отношении закрепления международных стандартов деятельности публичных должностных лиц складывается в Европе к 2000 году (с той оговоркой, что на национальном уровне в континентальной Европе, и особенно в англосаксонских странах с присущей им стилистикой отражения норм в этических кодексах, а не нормативных актах, подобная база институтов была сформирована ранее).

3. В антикоррупционных конвенциях, посвященных вопросам противодействия коррупции в целом, вопрос этики представителей власти обязателен, правда, обычно все положения об этике локализованы в одной-двух статьях. Также и при взаимном сравнении таких конвенций степень внимания к правилам поведения представителей власти различается (от простого их упоминания в конвенции Африканского союза до небольших характеристик в Конвенции против коррупции ООН 2003 г.).

4. В актах о принципах деятельности отдельных типов органов власти и требованиях к поведению их представителей наблюдается закономерная избирательность институтов: не все известные антикоррупционные механизмы в равной степени оказываются здесь актуальными. И этот эффект усиливается благодаря включению более детальных механизмов, которые для общих антикоррупционных документов или специальных документов об этике не характерны (вроде заявления самоотвода как правила поведения в случае возникновения конфликта интересов).

5. Анализ особенностей и эволюции этических стандартов в отношении представителей отдельных типов государственных органов (документы d, e, f) тоже вызывает большой интерес.

Например, применительно к судьям объем международных этических стандартов представляется количественно меньшим, чем в отношении других представителей органов власти, что связано, очевидно, с особыми профессиональными (в т.ч. образовательными) требованиями и требованиями по стажу работы по специальности при занятии должности судьи в большинстве стран, что пропорционально снижает актуальность этических коллизий на практике (по крайней мере, с точки зрения их количества и степени грубости их проявления). Принято считать, что создание базовых условий деятельности судей (независимость, несменяемость и т.д.) обеспечивает более значимые гарантии для судейской должности. Поэтому документы о судьях концентрируются не столько на деонтологии, сколько на организационных гарантиях их работы.

В отношении сотрудников прокуратуры также в международных документах можно обратить внимание на их акценте на про-

цессуальных и организационных гарантиях деятельности, нежели на деонтологии, даже в большей степени, чем в отношении судей. По крайней мере, в рамках выдвинутого нами исходного условия сравнения, что мы не будем брать документы ниже уровня руководящих органов Совета Европы. Но даже и специальные документы, созданные по линии сотрудничества прокуроров вроде Будапештских директив 2005 г.³² стран Совета Европы, не раскрывают какого-либо заметного разнообразия этических требований по сравнению указанными документами.

Для членов национальных парламентов общих антикоррупционных этических стандартов уровня документов Комитета министров Совета Европы и выше не предусмотрено, поэтому для обеспечения полноты сравнения мы воспользовались документом другой общеевропейской структуры, установившей требования к региональным и местным выборным представителям³³. Но имеются весьма интересные документы международного межпарламентского сотрудничества (например, по линии ГОПАК³⁴).

6. Сравнительно небогатое этическими нормами содержание Конвенции Африканского союза, несмотря на принятие документа в 2003 г., объясняется, по-видимому, средним невысоким уровнем институционального развития в странах — членах этого союза. Тонкие проблемы конфликта интересов меркнут в сравнении с проблемами системной коррупции вроде контролируемых выборов, отсутствия укорененных институтов гражданского общества и т.д.

7. Можно говорить об определенной этапности в антикоррупционном движении в вопросах этики представителей власти. Так,

³² Европейские директивы по этике и правилам поведения прокуроров, принятые под эгидой Совета Европы на конференции Генеральных прокуроров стран Совета Европы в Будапеште 29–31 мая 2005 г. <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>.

³³ Конгресс местных и региональных властей Европы Совета Европы. См.: URL: <http://www.coe.int/t/congress>

³⁴ От англ. GOPAC — Global Organization of Parliamentarians Against Corruption — Международная организации парламентариев против коррупции. См.: <http://gopacnetwork.org>.

если 1990-е годы были посвящены главным образом прорыву антикоррупционной темы на уровень международных документов, в том числе и в этом вопросе, то в 2000-е годы международная общественность сосредоточилась на оценке эволюции общих, наднациональных стандартов и фиксации получившегося результата в более конкретных документах. В 2010-е годы наблюдается новая тенденция: много усилий начинает вкладываться в стимулирование имплементации антикоррупционных документов, разработку контрольных механизмов исполнения.

Сообразно этому меняется и формат отражения международных этических стандартов: в 1990-е годы документы кратки по объему, стандарты лишь упоминаются; в 2000-е институты в основном хорошо различимы и даются в более широких документах не через запятую, а с характеристиками, уточняющими содержание; в 2010-е актуализируется вопрос о конкретизации стандартов для публичных должностных лиц отдельных типов органов власти, а также появляются специальные, хотя пока в основном и рекомендательные документы авторитетных международных организаций об отдельных видах антикоррупционных механизмов (конфликт интересов, лоббизм, защита заявителей о противоправной деятельности и т.д.).

Основы для следующего этапа в развитии международного антикоррупционного движения (2020-е годы) складываются сегодня на основе таких тенденций, как: а) совершенствование механизмов контроля исполнения, индикаторов имплементации международных обязательств; б) дальнейшая детализация стандартов поведения публичных должностных лиц и их профилирование в направлении отдельных антикоррупционных институтов. Процесс развития детальных стандартов по мере их успешного усвоения в практике государств имеет шанс продолжить свою эволюцию.

Обобщая, можно указать, что с признания в преамбулах международных резолюций и конвенций того, что коррупция затрудняет развитие демократии, международное антикоррупционное движение активизировалось в начале 1990-х годов. И есть основания полагать, что волна развития антикоррупционных доку-

ментов последних тридцати лет в будущем перейдет в новое качество, которое найдет отражение в новых правовых институтах и международных стандартах нового типа. Один из признаков этого качественного перехода — появление обобщающих документов о тонкой настройке национальной антикоррупционной политики вроде Рекомендации ОЭСР о публичной добропорядочности³⁵.

Таким образом, прояснен вопрос о применяемых в отношении публичных должностных лиц базовых международных антикоррупционных стандартах поведения.

³⁵ OECD Recommendation on Public Integrity, 2017. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/353>; <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-publications/>.

§2. Круг субъектов антикоррупционных должностных ограничений в системе конституционно-правовых отношений в России

В условном перечне основных вопросов, связанных с утверждением в национальном праве международных антикоррупционных стандартов поведения публичных должностных лиц, одним из системообразующих является вопрос об определении круга этих должностных лиц. Данную проблему можно разделить на две части.

Первая часть проблемы касается определения общего круга всех лиц в данном правовом порядке в целом, обязанных соблюдать современные антикоррупционные требования. Она не является собственно конституционно-правовой. Разнообразие таких субъектов сегодня весьма велико, это государственные гражданские служащие и муниципальные служащие, это представители военной и иных, особых видов государственной службы, это работники государственных и муниципальных учреждений и организаций, но это также и работники частного и общественного сектора, которые не относятся к публичным должностным лицам и не обязаны без специальных на то указаний соблюдать положения правовых актов, нацеленных на представителей публичной власти. Однако и негосударственный сектор не стоит в стороне от процесса внедрения этических стандартов в свою практику и разрабатывает собственные отраслевые и корпоративные стандарты, в том числе транснациональные, развивает процедуры так называемого антикоррупционного комплаенса (от англ. compliance — согласие, соответствие), то есть механизмы соответствия организации новейшим антикоррупционным стандартам. Кроме того, помимо институтов власти, бизнеса и общества сами граждане могут являться субъектами осознанного антикоррупционного поведения, иметь оформленную аргументированную позицию и следовать ей во взаимоотношениях как с другими гражданами, так и с институтами государства, бизнеса, гражданского общества.

По этой причине нельзя сказать, что проблему антикоррупционных требований к субъектам правоотношений можно замкнуть в какой-то единственной отрасли права, к ее решению имеет отношение административное, трудовое, гражданское, уголовное право

и др. Иными словами, вопрос антикоррупционных требований к различным субъектам правоотношений для юридической науки является межотраслевым и заслуживает внимания головной юридической науки, теории государства и права.

Однако в этой части наше погружение в проблему не должно быть слишком детальным. Внимание к ней в данной работе вызвано лишь тем, что для поставленных исследовательских целей необходимо представлять базовую категорию, описывающую субъектов, обязанных соблюдать антикоррупционные ограничения. При этом нас будут интересовать лишь те субъекты, которые имеют такую обязанность в связи со своим публичным властным статусом, поскольку рассмотрение корпоративных отношений в частном или общественном секторе или вопросов бытовой антикоррупционной этики выведет разговор не просто за пределы конституционного права, но и за пределы юридической науки.

Вторая часть проблемы связана с определением в общем круге обязанных субъектов того их сегмента, который охватывает участников конституционно-правовых отношений.

Среди различных типов субъектов конституционно-правовых отношений в контексте рассматриваемой проблематики антикоррупционных стандартов представителей власти нас, очевидно, будет интересовать лишь та их категория, которая именуется публичными должностными лицами. Международные антикоррупционные стандарты, связанные с генезисом этики властеотношений, адресованы им в первую очередь.

В той степени, в которой правовое регулирование отношений этих субъектов осуществляется нормами конституционного права, конституционно-правовая наука закономерно развивает свою компетентность и формирует системную картину ключевых понятий, закономерностей и проблем. Разумеется, это касается и установления новых антикоррупционных обязанностей и ограничений для должностных лиц этого типа.

Имеет место ряд аспектов, делающих нетривиальным вопрос об определении круга субъектов, в отношении которых антикоррупционные требования к поведению (как элемент статуса) регулируются нормами конституционного права.

Набор базовых органов власти (президент, парламент, правительство), статус представителей которых регулируется конституционным законодательством, не вызывает сомнений. Однако не в полной мере ясно, например, где именно в иерархии исполнительных органов власти должна проходить граница между фигурами политической значимости и обычными государственными служащими, статус которых регулируется Законом о государственной службе. Еще меньше определенности в вопросе об относимости к системе конституционно-правовых отношений представителей органов власти, которые формируются президентом, парламентом или совместно высшими органами власти. Следующий вопрос — насколько удачно понятие, которое эксплуатируется в действующем российском законодательстве для описания круга соответствующих субъектов, и возможна ли выработка более емкого и точного рабочего понятия, по меньшей мере, если не для законодательства, то для целей удобства использования в научной доктрине.

Решение вопроса о круге субъектов, четкости границы между видами представителей власти, статус которых регулируется нормами конституционного права, и субъектами, деятельность которых регулируется нормами других отраслей, открывает дорогу для нетривиального научного поиска в целом ряде других интересных проблем. Например, должен ли и насколько отличаться объем антикоррупционных требований в отношении должностных лиц политического уровня и рядовых чиновников? С одной стороны, логика подсказывает, что чем выше уровень власти, тем большее доверие общества требуется и тем более обширный набор антикоррупционных требований необходим. Но, с другой стороны, в отличие от кадровых чиновников, которые работают в закрытом режиме, когда об их деятельности в деталях известно лишь непосредственному руководству, высшие органы власти формируются и функционируют в окружении конституционных процедур, обеспечивающих открытость и доступность общественному контролю деятельности их представителей. Наличие компенсаторных механизмов, вытекающих из выборности или разделения властей, может снимать часть проблемы общественного доверия, которая в случае с рядовыми чиновниками решается наложением дополнительных антикоррупционных требований.

Еще один вопрос — должны ли иметь место различия в специфике антикоррупционных требований, предъявляемых к представителям разных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и разных уровней власти (федеральная, региональная, местная), которые были бы связаны с содержанием осуществляемых этими органами власти особых функций?

Следующий блок вопросов: какими должны быть источники формального отражения антикоррупционных требований публичных должностных лиц высших органов власти? Должен ли это быть единый акт или для каждого вида органов власти, а то и каждого органа власти стоит формировать специальный источник? В какой степени федеральный законодатель вправе определять антикоррупционные стандарты для представителей других уровней власти с учетом принципа федерализма и идеи самостоятельности органов местного самоуправления? Являются ли антикоррупционные требования достаточно важными, чтобы их отразить в источнике уровня федерального закона (для органов федерального уровня), или для этого достаточно внутреннего регламентного акта?

Еще один интересный срез проблем связан с механизмами контроля и ответственности. Сегодня вопросы ответственности высших должностных лиц относятся к числу сравнительно хорошо изученных. Разработаны процедуры и прошли практическую апробацию механизмы лишения неприкосновенности депутатов и привлечения их к уголовной ответственности, привлечения их к дисциплинарной ответственности в связи с нарушением различных юридических и этических требований, исследован в науке вопрос об ответственности президента, не порождает принципиальных сложностей научная оценка привлечения к публично-правовой ответственности лиц, назначенных другими высшими органами власти.

Однако вызывает интерес вопрос, который в зарубежной антикоррупционной литературе является традиционным: необходимость создания некоего независимого антикоррупционного органа высокого уровня, который имел бы достаточный политический вес, чтобы инициировать процедуру привлечения к ответственности

любого должностного лица в государстве, чтобы проводить самостоятельное расследование, а может быть, и выносить решения о привлечении к ответственности, подобно высшим трибуналам в ряде государств. Вопрос об этом специальном органе является поводом к тому, чтобы, принимая во внимание зарубежный опыт, переоценить отечественную практику. Очевидно, что потребность в создании такой инстанции заключается не в дефиците органов следствия и суда, а в недостаточном весе их решений. Такой орган бывает причастен не к любым антикоррупционным расследованиям, а к расследованию нарушений должностных лиц высшего уровня властной иерархии и работает по принципу *aquila non captat muscas*³⁶. Особенности формирования и процедур работы этого органа связаны с пониманием границы «коррупции в верхах», политической коррупции, проблемы “grand corruption”, с одной стороны, и обычной, рядовой, административной, малозначительной коррупции — с другой.

Итак, в вопросе об определении круга носителей публичных антикоррупционных обязанностей вначале стоит сосредоточиться на признаках этой группы лиц и общем понятии.

В римском праве относимость гражданина к *personis publicis* была предопределена тем, что таковые выполняли для общества необходимые государственные функции³⁷.

Интересные критерии отделения понятия публичного лица от частного дает современная английская правовая система. Анализ ряда судебных решений позволяет выделить признаки, свидетельствующие о том, что данное должностное лицо выполняло функцию публичной природы (индивидуально или в составе института): факт передачи полномочий от государства по закону; факт надзора со стороны государства; факт финансирования со стороны государства; интерес со стороны государства в исполнении функции; большой интерес в осуществлении деятельности

³⁶ Лат. — «орел не ловит мух».

³⁷ Рудаков А.В. Особенности правового статуса должностных лиц (*persona publica*) согласно римским правовым источникам // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: История, филология. 2012. Т. 11. № 8. С. 147.

организации, чем в получении прибыли от ее существования³⁸.

«Эти критерии признаются доктриной вспомогательными к двум основным: интегрированности в государственное управление (включение функции в государственную схему урегулирования правоотношений или оказания услуг) и урегулированности (издавало ли государство какие-либо постановления во исполнение этой функции). Указанные критерии и признаки позволяют суду определить, является должностное лицо публичным или нет»³⁹. Представляется, что подобный набор критериев относимости деятельности лица к осуществлению публичных функций полезно было бы иметь в виду и в рамках российской юридической дискуссии.

Что касается общего базового термина, который позволил бы описать весь круг соответствующих обязанных субъектов, то очевидно, что дословные аналоги римского термина вроде «публичная персона», «публичное лицо» в отечественной науке и законодательстве будут неудачными, поскольку уже используются в русском языке довольно активно и с такими коннотациями, которые никак не связаны с проблемами службы обществу. Скорее, это синоним понятия «известная персона», «медийная персона» и т.п.

В настоящее время наиболее широким по объему термином, который использует отечественная и зарубежная юридическая литература и нормативные тексты для обозначения лиц, причастных к осуществлению публичных функций, является термин «должностное лицо». При этом в отсутствие специальных указаний предполагается, что речь идет о публичном должностном лице, то есть осуществляющем функции, связанные с деятельностью государства.

Как известно, в российском административном праве принято исходить из общей установки, что все работники государственных органов, заключившие служебный контракт, связанный с обеспечением осуществления полномочий данного органа, заступа-

³⁸ Take-over Panel case, Poplar Housing Association v Donaghue (2002) QB 48, R (A and others) v Partnerships in Care Limited (2002) EWHC 529 (Admin), R v Servite Homes and Wandsworth Borough Council ex parte Goldsmith and Chatting 2001 33 HLR 369; и т.д.

³⁹ Лысиков А.А. Развитие понятия «должностное лицо» // Законность. 2011. № 6. С. 48–52.

ют на определенную должность, то есть являются должностными лицами⁴⁰. Из числа работающих в помещениях, закрепленных за органами власти, должностными лицами не могут считаться представители технического персонала, которые обслуживают здание, технологическую и бытовую инфраструктуру⁴¹, необходимую для обеспечения условий работы должностных лиц⁴².

В юридической науке (прежде всего, в науке уголовного и административного права) имеет место обширная дискуссия о понятии должностного лица⁴³, которая в ряде вопросов будет полезна и для конституционно-правовой дискуссии⁴⁴.

⁴⁰ «Все государственные служащие, замещающие должности государственной службы, являются должностными лицами. Осуществление служащими государственно-служебных функций невозможно без наделения их статусом должностного лица». См.: *Братановский С.Н.* Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.

⁴¹ См. в этой связи, например: *Бриллиантов А.В., Четвертакова Е.Ю.* Должностное лицо по уголовному законодательству Российской Федерации: понятие, виды, признаки: лекция. М.: РГУП, 2017. 60 с.

⁴² В законодательстве можно встретить обобщающие термины для категории этой лиц, не считающихся должностными лицами. Например, «персонал по охране и обслуживанию зданий, транспортного хозяйства» — как в ч. 3 ст. 38 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 06.03.2019) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 898.

⁴³ *Бриллиантов А.В., Яни П.С.* Должностное лицо: представитель власти // Законность. 2010. № 5. С. 18–22; *Бриллиантов А.В., Яни П.С.* Должностное лицо: организационно-распорядительные функции // Законность. 2010. № 6. С. 10–15; *Бриллиантов А.В., Яни П.С.* Должностное лицо: административно-хозяйственные функции, выполнение функций по специальному полномочию // Законность. 2010. № 7. С. 19–23; *Черногоров Д.А.* Публичная служба и должностное лицо // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 749–755.

⁴⁴ Большая уголовно-правовая литература посвящена вопросу о разграничении должностных лиц с теми, кто ими считаться не может (рядовые бухгалтеры органов власти, педагоги, медицинские работники и т.д.), что вызвано потребностью корректной квалификации деяний, поскольку статус должностного лица предполагает более строгую ответственность. Поэтому если в ходе детальной конституционно-правовой дискуссии о том, должно ли данное лицо органа власти, органа местного самоуправления или государственного предприятия или учреждения нести какие-либо особые антикоррупционные обязанности, для начала полезно выяснить, является ли оно должностным, в чем особенно большую помощь может оказать уголовно-правовая наука.

Для того чтобы проиллюстрировать наличие определенной динамики в вопросе определения понятия должностного лица в отечественной правовой дискуссии, приведем несколько следующих позиций известных ученых.

Ц.А. Ямпольская указывала, что «должностными лицами являются государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий»⁴⁵. Ю.А. Петров выдвинул предложение отнести к должностным лицам всех служащих, в той или иной мере осуществляющих управление как людьми, так и вещами⁴⁶. Н.С. Лазарева указывает, что должностными лицами являются те служащие, кто совершает материально-технические операции либо юридические действия исполнительно-распорядительного, властного характера⁴⁷. П.И. Кононов характеризует должностное лицо как «лицо, работающее по выборам, назначению или на контрактной основе в любой государственной или негосударственной организации, которое выполняет функции управления людьми, имуществом и финансовыми ресурсами как внутри, так и вне этой организации, совершает юридически значимые действия от имени и в интересах этой организации и под свою личную ответственность»⁴⁸. По мнению Ю.Н. Старилова, публичное должностное лицо — это «должностное лицо, совершающее внешние властные полномочия и функции публичного характера и работающее в органах государственной власти и управления, в органах местного самоуправления, в государственных или муниципальных учреждениях либо состоящее на военной службе (в Вооруженных Силах Российской Федерации), а также службе в других войсках и иных воинских формированиях Российской Федерации»⁴⁹. Интересным образом

⁴⁵ Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы административного права. М., 1949. С. 141.

⁴⁶ Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6.

⁴⁷ Лазарева Н.С. Дисциплинарная и административная ответственность советских должностных лиц: Дис. ... к. ю. н. М., 1948. С. 65–66.

⁴⁸ Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: Автореф. дис. ... к. ю. н. М., 1994. С. 16.

⁴⁹ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996. С. 379.

классифицировал признаки должностного лица С.М. Кондратьев⁵⁰. Дискуссия о признаках должностного лица и границах их круга сегодня также не стоит на месте⁵¹.

Определенный нормативный итог многолетних поисков в этом вопросе вылился в определение должностного лица в текущей редакции российского Уголовного кодекса РФ, которое дается в примечании 1 к ст. 285 УК РФ: «Должностными лицами [...] признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти⁵², либо выполняющие организационно-распорядительные, админи-

⁵⁰ Согласно данному автору, должностные лица (по административному праву) это: «I. Физические лица: а) осуществляющие функции представителя власти; б) выполняющие организационно-распорядительные функции; в) выполняющие административно-хозяйственные функции. II. Замещающие должность: а) в государственных органах; б) в органах местного самоуправления; в) в государственных и муниципальных учреждениях; г) в Вооруженных Силах РФ...; д) в органах управления коммерческих, некоммерческих организаций, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений... III. Функции по занимаемой должности могут выполняться: а) постоянно; б) временно; в) по специальному полномочию. IV. Наделенные полномочиями: а) внешневластного характера; б) по совершению действий юридического характера от имени органов, организаций, хозяйствующих субъектов, влекущих последствия для тех субъектов, в которых они занимают должности; в) по принятию обязательных для исполнения решений (изданию актов), порождающих правовые последствия; г) по официальному представлению интересов государства, муниципального образования, соответствующего органа или организации, субъекта предпринимательской деятельности. V. Подлежат повышенной по сравнению с «недолжностными» физическими лицами ответственности: а) за собственные неправомерные действия (бездействие), входящие в круг должностных обязанностей; б) за проступки подчиненных им лиц, нарушающих установленные правила в связи со служебной (трудовой) деятельностью» (приведено с изменениями). См.: Кондратьев С.М. К вопросу об определении должностного лица в административном праве // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 2. С. 102–108.

⁵¹ Подробнее об истории дискуссии о понятии должностного лица см. в работах С.Е. Чаннова, например: Чаннов С.Е. Должностное лицо как особый субъект административной ответственности. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2007.

⁵² Уголовно-правовая доктрина использует понятие представителя власти, данное в примечании к ст. 318 УК. Здесь представителями власти в целом именуются должностные лица, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них.

стративно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах РФ»⁵³.

Официальные разъяснения по каждому из существенных элементов этого определения были даны Верховным Судом РФ («лица, осуществляющие функции представителя власти», «организационно-распорядительные функции», «административно-хозяйственные функции», исполнение функций «по специальному полномочию»)⁵⁴.

Почти идентичное понятие должностного лица содержится в КоАП РФ⁵⁵, хотя известные специалисты в этом вопросе признают необходимость сохранения разницы в подходах двух кодексов⁵⁶.

⁵³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

⁵⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета, № 207, 30.10.2009.

⁵⁵ Ст. 2.4 КоАП, примечание: «Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать — лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации».

⁵⁶ «...до принятия КоАП РФ ни в советском, ни в российском административном законодательстве не закреплялось единое определение самого этого понятия. В течение долгого времени единственное определение должностного лица имелось в законодательстве уголовном. Однако уголовное право имеет свои задачи, отличные от задач административного права. Данная отрасль права использует понятие должностного лица для определения

Таким образом, понятие «должностное лицо» как наиболее широко определяющее субъектов, имеющих отношение к выполнению публичных функций, является хорошо проработанным в российской юридической науке и вполне может быть взято за основу в характеристике проблем, связанных с наложением на них антикоррупционных требований.

В этом выводе нас поддерживает и другой фрагмент изучаемой области, связанный с особенностями установления коммуникации российской и зарубежной дискуссии. Определенный универсализированный итог сопоставления представлений различных национальных дискуссий по этому поводу мы можем видеть в международных актах. Опорным термином, который используют оригинальные англоязычные версии международных документов о требованиях к носителям публичной функции, международных антикоррупционных актов является термин “public officials”. На русский язык в подавляющем большинстве случаев он переводится как «публичные должностные лица» (иногда — «государственные должностные лица»).

Следующее определение публичного должностного лица дается в словаре ОЭСР: понятие «публичное должностное лицо» включает лиц, которые занимают должность в законодательных, исполнительных или судебных органах власти (будучи назначенными или избранными), а также лиц, осуществляющих публичные функции в государственном агентстве или на государственном предприятии (например, предприятии, находящемся в государственной собственности), а также служащие и представители международных организаций⁵⁷.

спецсубъекта должностного преступления, поскольку «уголовное законодательство имеет в виду не определение должностного лица, его прав и обязанностей в целом, а лишь установление возможности повышенной ответственности для лиц, выполняющих функции, важные для государства». См.: Чаннов С.Е. Должностное лицо как особый субъект административной ответственности. Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс», 2007.

⁵⁷ Definition: These include people who hold a legislative, administrative or judicial office (either appointed or elected); any person exercising a public function, including for a public agency or a public enterprises (e.g. a state owned enterprise); any official or agent of a public international organisation. 23 июля 2007 г. См.: Public officials Definition - OECD Glossary of Statistical Terms. URL: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7252>.

Ряд международных антикоррупционных конвенций также дают нормативное определение понятия публичного должностного лица (см. Приложение №2). Но определением международных документов, закрепляющим наибольшее количество признаков понятия должностного лица, является определение, использованное в Конвенции против коррупции ООН 2003 г., где термин «публичное должностное лицо» означает:

i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой I настоящей Конвенции, «публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника»⁵⁸.

Весьма удачным общим термином для наиболее широкого определения обязанных подчиняться публичным нормативным антикоррупционным требованиям в русскоязычной дискуссии мог бы стать термин «представитель власти». Будучи широко используемым в русском языке, в том числе в бытовом общении (что

⁵⁸ Конвенция ООН против коррупции 2003 г. Там же.

могло бы помочь в деле правового просвещения), у него есть целый ряд преимуществ:

- он с самого начала отсекает должностных лиц частных и общественных структур;
- по существу, именно с причастностью к власти на соответствующих субъектов накладываются антикоррупционные обязанности: поскольку они представляют «власть», они носители публичной функций, потому они и наделены обязанностью проходить процедуры, гарантирующие особое доверие к ним общества;
- становится более простой для понимания потребность включения в число обязанных нести особые ограничения сотрудников государственных и муниципальных предприятий и учреждений: они в той мере должны соотносить свое поведение с публичными антикоррупционными требованиями, в которой они выполняют публичные задачи, поставленные органами власти или в которой они управляют публичной собственностью, распоряжаются общими ресурсами;
- близкий термин «представитель государства» менее удачен в поиске максимально широкого термина для описания круга обязанных, поскольку исключает представителей органов местного самоуправления;
- также и термин «публичный представитель» или близкий ему чрезмерно обобщенный термин будет неудачным из-за своей расплывчатости и отсутствия ясности соотношения между понятиями «государственный», «публичный» и «общественный», что могло бы привести к смешению круга субъектов государственного сектора и сектора некоммерческих организаций.

Однако несмотря на целый ряд преимуществ есть обстоятельства, затрудняющие активное использование термина «представитель власти» в конституционно-правовой науке в качестве специального понятия. Назовем два. Первое — термин «должностное лицо» давно вошел в оборот в качестве базового понятия в литературе, нормативных актах и при переводе зарубежных доктриналь-

ных и нормативных источников. Второе — термин «представитель власти» можно отнести к числу легальных, поскольку его определение содержится в примечании к ст. 318 УК. При определенных условиях это могло бы послужить стимулом к расширению использования термина, если бы не порок этого определения, заключающийся в использовании авторами данных положений УК логического круга: определение представителя власти здесь раскрывается через понятие должностного лица, которое в примечании 1 к ст. 295 УК, в свою очередь, раскрывается через понятие представителя власти. На этот недостаток российские ученые в сфере уголовного права обращают внимание уже долгое время, но корректировок текста Кодекса не происходит. С другой стороны, возможно, конституционно-правовая дискуссия могла бы помочь коллегам из уголовно-правового цеха исправить недостатки этого определения, обосновав необходимость использования термина «представитель власти» в более широком правовом контексте, что позволило бы вернуться к актуальности термина «представитель власти».

Поиски удачного обобщающего определения для носителей антикоррупционных обязанностей ведутся и в рамках междисциплинарной антикоррупционной дискуссии. Так, пытаясь преодолеть противоречивость и многословность российского антикоррупционного законодательства, корифей отечественной юридической науки профессор А.Ф. Ноздрачев предлагает использовать термин «лицо, наделенное государственными, муниципальными (публичными) полномочиями»⁵⁹. С учетом конкретной цели, которую перед собой в цитируемой публикации ставит автор этого термина, заключающейся в том, чтобы это понятие стало легальным и заменило собой множество неопределенных и тяжеловесных конструкций в российском законодательстве, можно признать его вполне приемлемым. Понятие «лицо, наделенное публичными полномочиями», «наделенное публичными полномочиями лицо» можно считать неплохой альтернативой в движе-

⁵⁹ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26–38.

нии существующей нормативной терминологии к более краткому термину.

Возможен также и другой вариант. Обобщая весь предыдущий разговор о наиболее широком базовом понятии для определения круга носителей обязанностей публичного характера, связанных с обеспечением доверия общества по отношению к власти, можно говорить, что таковым является понятие «публичное должностное лицо». Благодаря выделению большого числа признаков этого понятия в российской и зарубежной дискуссии, а также обширной отечественной уголовно-правовой практике привлечения к ответственности за служебные правонарушения, вопрос разграничения должностных лиц и остальных субъектов не является типовым или чрезмерно сложным.

Вполне можно принять во внимание опасения В.И. Михайлова, что безусловное внедрение данного термина, характерного для международных антикоррупционных документов, в российское законодательство, включение его без всяких оговорок потребует корректировки большого количества нормативных правовых актов, в которых используются более специализированные и точные с формальной точки зрения термины, существенно затруднит нормативное правовое определение статуса соответствующих лиц и фактически снизит уровень их ответственности⁶⁰. Однако это может иметь место лишь в случае полной замены этим термином всех других используемых сегодня в законодательстве прикладных понятий, описывающих отдельные категории должностных лиц. Но здесь такой задачи не ставится. Во-первых, введение этого термина необходимо для достижения определенного консенсуса в научной доктрине, чтобы облегчить коммуникацию представителей разных отраслевых юридических наук, что критически важно для комплексного российского антикоррупционного законодательства. Во-вторых, являясь общим, этот термин не уравнивает антикоррупционный статус всех возможных представителей власти, а делает ясными их общие черты, создавая условия для более чет-

⁶⁰ Михайлов В.И. Некоторые направления теоретического обеспечения антикоррупционной политики Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 425.

кого определения их особенностей, что позволит в перспективе существенно разгрузить и упорядочить законодательство и устранить нормативные противоречия.

Из динамики развития представлений о понятии должностного лица и сравнительных обзоров мы увидели, что современные акты внутреннего (УК РФ) и международного (Конвенция ООН 2003 г.) права все больше стремятся максимально расширить понятие публичного должностного лица, распространяя характерные некогда только для представителей органов власти обязанности и ответственность на все типы публичной власти, на все виды государственной службы, а также на сотрудников учреждений и организаций, так или иначе связанных с государством и осуществлением общезначимых, публичных функций. Становится более актуальным и надежным исходить от обратного — к числу лиц, не имеющих особых публичных антикоррупционных обязательств, относятся работающие в частном или общественном секторе, то есть сотрудники коммерческих юридических лиц и общественных объединений и других подобных общественных формирований⁶¹.

Наиболее общий признак, который объединяет всех обязанных субъектов такого рода, — осуществление публичной функции. Для того чтобы в случае сомнения определить наличие у того или иного лица такой публичной обязанности можно провести ряд формальных тестов:

а) установить, является ли субъект должностным лицом, либо он относится к категории обслуживающего персонала;

б) определить, «нанимается» ли лицо (согласно терминологии некоторых международных документов) органом власти или субъектом, которого он на это уполномочил (например, госкорпорацией), либо речь идет о факте найма частным предприятием или общественным объединением (при этом презюмируется, что

⁶¹ Это допущение верно при двух оговорках: во-первых, не являющиеся должностными лицами работники в государственном, общественном или частном секторе не относятся к кругу обязанных, во-вторых, негосударственный, то есть частный или общественный сектор рождает свои корпоративные нормы антикоррупционного комплаенса, связанные с этическими и иными требованиями к сотрудникам.

избираемые народом в органы власти представители относятся к рассматриваемой категории публичных должностных лиц по определению);

в) выявить, получает ли субъект оплату своего труда так или иначе из государственного (муниципального) бюджета, либо предприятие, организация, учреждение изыскивает средства для оплаты труда своих сотрудников своей собственной деятельностью, самостоятельно, творчески ставя перед собой такие цели и не получая никаких заданий по своему развитию от органов власти.

В действующем ныне российском антикоррупционном законодательстве подход к описанию круга субъектов антикоррупционных обязанностей основывается на включении должностей в некий подробный нормативный список. Это можно считать приемлемым, особенно на начальном этапе создания законодательства, которое формирует новые типы общественных отношений, поскольку гарантирует неуклонность исполнения предписаний на практике, во всяком случае, тогда, когда определяющим оказывается ясность государственного веления. Однако множественность российских антикоррупционных законов, их многословная стилистика, бессистемность внесения поправок и другие недостатки нормативных текстов, приводят к внутренним противоречиям и пробелам закона и сильно усложняют правоприменение.

При оценке антикоррупционного законодательства указанное обстоятельство внешне выражается в том, что списки обязанных субъектов даются либо в отдельных частях базового антикоррупционного закона, либо в отдельных законах, либо в группе соподчиненных нормативных актов применительно к каждому базовому антикоррупционному требованию, например, декларированию доходов, декларированию расходов, сообщению о возникновении конфликта интересов и т.д.; кроме того, списки обязанных лиц часто даны не единым блоком и содержат ссылки к неким иным, неупомянутым непосредственно нормативным актам, в которых также могут быть указаны обязанные субъекты.

В отдельных нормативных актах при указании списков обязанных субъектов можно усмотреть определенные черты их си-

стематизации и попытки формирования общих признаков. К таким критериям относимости к числу обязанных относится либо а) руководящий уровень должности⁶², либо б) связь исполнения полномочий по должности с определенными «коррупционными рисками», ориентировочный перечень которых установлен в подзаконных актах⁶³, притом что решение о включении соответ-

⁶² Согласно трем подкритериям: а) в привязке к высшей группе должностей федеральной государственной гражданской службы сообразно соответствующему Реестру; б) при соответствии уровню руководителя или заместителя руководителя территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в) в зависимости от того, имеет ли место назначение на эти должности и освобождение от них Правительством Российской Федерации. См. Раздел I Указа Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (ред. от 31.12.2019) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2542.

⁶³ См. Раздел III (Другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками) Указа №557: «Должности федеральной государственной гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает: осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов». См. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (ред. от 03.07.2018) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2542.

ствующей должности в список наделенных антикоррупционными ограничениями принимается руководителем отдельных органов власти для своих подчиненных сотрудников самостоятельно.

Детальные вопросы совершенствования подходов российского антикоррупционного законодательства в части совершенствования всех существующих перечней обязанных лиц как проблема развития преимущественно законодательства о государственной службе и административного права не входят в предмет данного исследования. К некоторым нюансам этих перечней мы вернемся, когда это будет нужно для иллюстрации конституционно-правовых проблем.

Концептуальное же предложение в отношении общего направления совершенствования российского законодательства в этом вопросе должно быть связано, как представляется, со следующими позициями.

Во-первых, необходимо в перспективе переключиться на использование в нормативных текстах единого термина, объединяющего всех обязанных субъектов в отношении соблюдения любых антикоррупционных обязанностей. Описанный выше термин «публичное должностное лицо» является вполне приемлемым для этих целей. Часто используемая в российских антикоррупционных нормативных актах конструкция типа «лица, обязанные осуществлять данное антикоррупционное требование», которая обычно открывает соответствующий перечень обязанных субъектов, скорее является не термином в полном смысле слова, а характеристикой данного круга лиц, описанием еще не сформированного термина.

Во-вторых, принимая во внимание логику зависимости широты антикоррупционных требований и ограничений от степени важности принимаемых государственных решений и коррупционных рисков, необходимо ставить задачу по существу об определении границы круга лиц, подлежащих антикоррупционным обязанностям, а также о рационализации средств контроля. Если общее количество публичных должностных лиц обязанных, например, декларировать свои доходы ныне приближается к 1,6 млн человек, а в контроле декларирования доходов принимает участие

порядка 40 тыс. служащих⁶⁴, стоит осмыслить, во-первых, по содержанию — целесообразность проявляемого сегодня в российском законодательстве стремления к расширению списков обязанных и максимальному распространению на них всего фронта антикоррупционных ограничений, во-вторых, по механизму — возможности расширения средств автоматизации контроля и хранения задекларированных сведений.

В-третьих, в вопросе об отличиях набора антикоррупционных ограничений представителей разных уровней и ветвей публичной власти существует очевидная перспектива для комплексных и сравнительных научных разработок. Необходимо сформулировать четкие критерии, которые помогут определить те обязанности, условия их исполнения и механизмы ответственности, являющиеся общими для всех представителей публичной власти и особенными для отдельных групп должностных лиц. Пока же законодательство в вопросе корреляции между списками обязанных субъектов и набором конкретных обязанностей развивается довольно хаотично. До момента достижения определенности в науке по указанному вопросу в российском законодательстве отказываться от списочного принципа определения обязанных было бы преждевременно. В зарубежной практике мы тоже этого не наблюдаем, хотя большое российское разнообразие списков обязанных лиц в зависимости от разновидности антикоррупционной обязанности в разных нормативных источниках можно охарактеризовать как уникальное. Таким образом, говорить о замене списочного принципа в определении круга субъектов на критериальный мы сможем лишь при достижении в науке консенсуса в отношении четких признаков круга обязанных субъектов по каждому антикоррупционному требованию. Перечисленные моменты относятся к задачам общей теории юридической науки, сравнительных исследований, а также в значительной мере к задачам административно-правовой науки как прикладной юридической науки в вопросе о статусе государственных служащих, представ-

⁶⁴ Эти цифры были представлены в докладе Т.Я. Хабриевой на Евразийском антикоррупционном форуме в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2019 г.

ляющих собой наиболее многочисленную и разнообразную категорию представителей публичной власти.

Для науки конституционного права в рассматриваемой теме антикоррупционных требований к должностным лицам первостепенное значение имеет проблема определения среди обязанных нести антикоррупционные ограничения субъектов тех должностных лиц, статус которых находится в ведении конституционного права. Такая постановка проблемы является не отвлеченной теоретической спекуляцией, а важным для разработки в конституционно-правовой науке вопросом по следующим причинам.

1. Отдельные международные конвенции об антикоррупционных требованиях к публичным должностным лицам содержат оговорки о том, что некоторые из предусмотренных в их текстах требований антикоррупционной этики не распространяются на должностных лиц политического уровня, а некоторые распространяются с определенной спецификой. С другой стороны, существует ряд международных документов, чье внимание приковано к отдельным видам таких политических должностных лиц. В обоих случаях важно, что этот уровень отделяется от остальных должностных лиц. Но какие именно лица относятся к этой исключительной категории, каких антикоррупционных требований это касается и как это должно повлиять на российское законодательство о статусе соответствующих лиц — это вопросы, не имеющие пока определенного и приемлемого ответа.

2. Акты международного банковского регулирования, направленные на противодействие отмыванию коррупционных активов, а вслед за ними и российское законодательство в этой сфере вводит категорию «политически значимых лиц», “politically exposed persons” (PEPs)⁶⁵. Данная понятийная конструкция выделена для более тщательного контроля со стороны банковского сообщества за движением активов таких имеющих особые возможности лиц в связи с повышенными рисками использования системы между-

⁶⁵ Конвенция ООН против коррупции 2003 г. использует термин «лица, обладающие или обладавшие значительными публичными полномочиями» (“individuals who are, or have been, entrusted with prominent public functions”) — см. ч. 1 ст. 52.

народных банковских переводов в целях сокрытия коррупционных доходов. Мы исходим из того, что поскольку использование данной категории уже является частью российской практики и связано с должностными лицами политического уровня, она не может не привлечь внимания конституционного права. Поэтому ее важно, по меньшей мере, иметь в виду в нашем разговоре о наделенных антикоррупционными обязанностями субъектах конституционно-правовых отношений для уточнения их круга.

3. Российское законодательство о системе государственной службы выделяет особую категорию лиц, именуемую «лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности». Признано, что их деятельность не регулируется законодательством о государственной службе и подлежит регулированию конституционным законодательством. Но конституционно-правовая наука все еще не рассматривает данную категорию как важный объект для отдельного изучения: в настоящее время отсутствуют комплексные конституционно-правовые исследования развития антикоррупционных обязанностей должностных лиц высшего уровня, которые бы охватывали анализ развития должностного статуса этого среза должностных лиц в целом.

Последнее представляется большим упущением, поскольку на практике федеральные законы, регулирующие статус отдельных должностных лиц — субъектов конституционно-правовых отношений — в части антикоррупционных требований оказываются ведомыми базовым российским антикоррупционным законом. В качестве базового закона в этой теме он определяет системный подход к антикоррупционным обязанностям, которые впоследствии должны были бы транслироваться в акты о статусе различных должностных лиц с определенной свойственной им спецификой. Однако конституционно-правовая наука полноценно в эту дискуссию пока не вступила, а антикоррупционный дискурс сам по себе не нацелен на то, чтобы учесть все нюансы высшего уровня власти, особенности конституционного взаимодействия должностных лиц политического уровня, из-за чего вероятен риск нанесения ущерба логике конституционно-правового регулирования при организации взаимодействия высших органов

власти, в том числе идее властного баланса, принципу разделения властей. Поэтому конституционному праву предстоит включиться в общую антикоррупционную дискуссию хотя бы ради защиты базовых конституционных принципов.

Разберем указанные выше аспекты последовательно.

В ряде основных международных документов, которые устанавливают современные стандарты антикоррупционных требований к публичным должностным лицам, обращается внимание на то, что они не имеют прямого отношения к должностным лицам высшего уровня. Отметим, что примеры, о которых здесь ведется речь, такую оговорку содержат в технических целях, а именно: для того чтобы в первую очередь сконцентрироваться на вопросах установления этических стандартов государственной службы⁶⁶.

Это хорошо видно по стилистике наиболее объемного международного документа по антикоррупционным требованиям к публичным должностным лицам — Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» 2000 г. В пункте 4 ст. 1 утвержденного ею Типового кодекса говорится, что его положения «не применяются к публично избранным представителям, членам правительства и лицам, занимающим судебские должности».

Причины для этого Рекомендация выделяет следующие:

а) должностным лицам высшего уровня присущи свои механизмы ответственности и подотчетности, которых лишены государственные служащие (например, подотчетность избирателям, иммунитеты, особые формы санкций и т.д., см. п. 29-30 Рекомендаций⁶⁷);

⁶⁶ Подобная постановка вопроса вполне разделяется и в России: наиболее широкий по кругу лиц документ, касающийся установления антикоррупционных требований, затрагивает лишь государственных служащих РФ и муниципальных служащих. См. «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании, № 36, декабрь, 2011.

⁶⁷ «29. Лица, занявшие должность путем выборов, обычно несут ответственность перед выборщиками и/или своей партией. В то же время обще-

б) ряд принципов, характерных для гражданских служащих, не всегда может быть применим в отношении выборных представителей (как, например, принцип политической нейтральности, п. 53), либо судей (например, принцип подотчетности непосредственному руководителю, п. 54⁶⁸) и т.д.

Иными словами, данная Рекомендация не снимает проблемы антикоррупционных требований в отношении высших должностных лиц, а лишь говорит о том, что это не является ее непосредственным предметом, при этом указывая, что данный Типовой кодекс может быть положен в основу соответствующих специальных кодексов поведения должностных лиц: «Несмотря на исключения из сферы действия настоящего Кодекса, было бы желательно, если бы государства принимали бы этические стандарты, применимые к осуществляемым указанными лицами функциям. Учитывая это,

ственный интерес требует от них ответственности, прозрачности и добросовестности их действий. В изменении ситуации в государствах — членах Совета Европы большую роль играют традиции. В контексте борьбы с коррупцией особое внимание следует уделить вопросам иммунитета, отношениям с партией, санкциям и конфликтам интересов, а также учитывать, что изменения текущей ситуации требуют тщательного рассмотрения.

30. Кодексы поведения различаются в зависимости от того, какой категории лиц они адресованы. Цели кодексов для судей или прокуроров обязательно отличаются от целей, сформулированных для аудиторов или частных предпринимателей. Поскольку цели и правовые ситуации различаются, также различаются и санкции, которые могут применяться в конкретном случае».

⁶⁸ «53. Междисциплинарная группа против коррупции полагала, что было необходимо провести четкое разграничение между государственными должностными лицами, которые осуществляли функции государственного управления, или предприятием государственного сектора, с одной стороны, и министрами и выборными представителями, которые являются политическими фигурами, ответственными перед парламентом или непосредственно перед избирателями, с другой стороны. Так, например, к последним указанным лицам не мог быть применим принцип политического нейтралитета, установленный в пункте 2 статьи 4.

54. Аналогичным образом, лица, занимающие судейские должности, также исключаются из сферы действия данного Кодекса. В определенных странах прокуроры, в связи с природой осуществляемых ими функций, также могут рассматриваться как лица, занимающие судейские должности. Действительно, принцип независимости судей несовместим с некоторыми принципами, изложенными в настоящем Кодексе, как, например, принцип подотчетности непосредственному руководителю, закрепленный в статье 10».

государства могут решить воспользоваться в качестве основы настоящим Кодексом» (п. 55).

В отличие от политических отношений, где демократический строй гарантируется уникальным балансом сдержек и противовесов различных органов власти и иных публичных институтов, государственная служба с ее техническими исполнительскими функциями откалибрована в сравнительной науке и национальном законодательстве разных стран в большей степени. Кроме того, достаточно очевидно, что проявление в международных соглашениях амбиций в отношении регулирования статуса национальных должностных лиц высшего уровня обратно пропорционально степени их конкретности и обязательности. Болезненный вопрос вмешательства в суверенные дела национальных правопорядков делает маловероятными появление в настоящее время международных документов с детальными антикоррупционными требованиями в отношении всех категорий должностных лиц политического уровня.

Между тем существуют примеры международных актов, которые обозначают движение и в этом направлении.

Во-первых, речь идет о недостаточно конкретных, а иногда и вовсе лишенных норм документах, которые передают идеологическую направленность на решение проблем коррупции на высшем уровне власти в целом, безотносительно к специфике отдельных выполняемых должностными лицами государственных функций. Например, такой стиль характерен для Декларации «Группы Восьми» «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г.⁶⁹

Во-вторых, выше мы касались ряда международных документов, которые более конкретны, в них различимы стандарты, правила поведения, то есть диспозиции правовых норм, но применяются они в отношении отдельных групп высших должностных лиц

⁶⁹ «Масштабная коррупция среди руководящих работников высокого уровня в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти может оказывать разрушительное влияние на демократию, принципы верховенства закона и социально-экономическое развитие.» См. Антикоррупционная Резолюция «Группы Восьми» «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 16.07.2006 г. [Сайт Президента России]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3718>.

сообразно особенностям их публичных задач (например, Бангалорские принципы поведения судей 2006 г. или Рекомендация 60 (1999) о политической добросовестности местных и региональных выборных представителей, принятая Конгрессом местных и региональных властей Европы 17 июня 1999 г.).

Стоит добавить, что в последние годы внимание со стороны имплементационных механизмов международных конвенций к этой категории должностных лиц не ослабевает, а возрастает. Подтверждением этому является, например, предмет Четвертого оценочного раунда ГРЕКО, в рамках которого специально оценивается воплощение в национальном законодательстве государств — членов Совета Европы международных антикоррупционных стандартов в отношении в первую очередь парламентариев и судей⁷⁰.

Итак, в результате по этому аспекту можно сделать вывод, что для международных документов, определяющих стандарты поведения публичных должностных лиц, вопрос об их разделении на обычных служащих (рядовых чиновников) и политических должностных лиц имеет большое значение.

Следующая проблема, которую важно оценить до перехода к вопросу о круге таких лиц в Российской Федерации и признаках, которые отделяют их от государственных служащих, — это появление в российском законодательстве термина, передающего англоязычный аналог понятия “politically exposed persons” (PEPs)⁷¹.

⁷⁰ См. сайт ГРЕКО, страница по Четвертому раунду оценки: URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

⁷¹ Дословно на русский язык термин можно перевести как «политически значимые лица», но в российских официальных источниках (например, письмах Центробанка РФ) более часто используется термин «влиятельные политические лица».

Следует признать, что терминологию переводов данного термина на русский язык в официальных источниках следует унифицировать во избежание ошибок. К примеру, в целом ряде переводов документов ФАТФ и методических документов, которые использует в своей работе Росфинмониторинг, используется не термин «политически значимые лица», а термин «публичные должностные лица», который в международных документах имеет совершенно другое определение. Так, согласно последним, если основная часть субъектов, относящихся к «публичным должностным лицам», — это государ-

Очевидно, что он интересен для конституционного права, поскольку подразумевает под собой некоторое обобщение для обозначения определенного круга лиц, которые имеют потенциал быть субъектами конституционно-правовых отношений. И если в российском законодательстве для такого рода субъектов устанавливаются некие дополнительные ограничения, то конституционно-правовой науке, по меньшей мере, полезно обратить на него внимание.

Конституционно-правовой дискуссии пока этот термин не особенно известен, поскольку его активное использование имеет место за пределами обычного фокуса внимания конституционного права на отношениях по формированию и осуществлению власти. Однако современная антикоррупционная повестка, делающая актуальным вопрос о наборе детальных требований к поведению представителей власти, притягивает конституционно-правую дискуссию к подобным концептам, описывающим новые антикоррупционные ограничения для высших должностных лиц.

Понятие «политически влиятельных лиц» было популяризировано на международном уровне в связи с активизацией трансграничного сотрудничества по борьбе с отмыванием преступных (в том числе коррупционных) активов, изданием Вольфсбергских принципов 2000 г. как влиятельного документа международного банковского регулирования и созданием ФАТФ, специализированной организации по противодействию отмыванию преступных активов. Глоссарий определений, используемых в методологии ФАТФ, под «политически влиятельными лицами» понимает «лиц, которые выполняют или на которых были возложены важные публичные функции в иностранных государствах, например,

ственные служащие, то в отношении «политически значимых лиц», наоборот, всегда принято подчеркивать, что его определение не распространяется на руководителей среднего звена или лиц, занимающих более низкие должностные позиции». — См., например, Рекомендации ФАТФ: Международные стандарты по отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. М.: МУМЦФМ, 2012. С. 168. URL: http://fedsfm.ru/content/files/documents/2018/рекомендации_фатф.pdf.

главы государств или правительств, крупные политики, старшие должностные правительственные, судебные или военные должностные лица, старшие должностные лица государственных корпораций, видные деятели политических партий и др.»⁷².

В настоящее время не существует единого, канонического перечня «политически влиятельных лиц». Наиболее широкий вариант круга этих субъектов представлен в Специальных директивах органов Европейского союза по противодействию отмыванию преступных активов, где «политически значимое лицо» означает физическое лицо, выполняющее или выполнявшее важные публичные функции, а также их ближайшие родственники или лица из их ближайшего окружения. При этом данный термин включает в себя следующих лиц:

«(а) глав государств, глав правительств, министров и заместителей министров;

(b) членов парламента или аналогичных законодательных органов;

(c) членов управляющих органов политических партий;

(d) членов верховных судов, конституционных судов или иных высших судебных органов, решения которых не подлежат дальнейшему обжалованию, кроме как в исключительных обстоятельствах;

(e) членов счетных палат или советов директоров центральных банков;

(f) послов, лиц, временно исполняющих обязанности дипломатических представителей, и высокопоставленных офицеров вооруженных сил;

(g) членов административных, управленческих или надзорных органов государственных компаний;

(h) директоров, заместителей директоров и членов правления международных организаций или лиц, занимающих аналогичные должности в международных организациях.

⁷² *Гринберг Т.* Политически значимые лица: Руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений / Теодор Гринберг, Ларисса Грей при участии Делфин Шанц, Каролин Гарднер и Майкла Лэтэма; пер. с англ. М.: Альпина Пабlishер, 2012. С. 29.

Никакие государственные функции, перечисленные в пунктах (а) – (h), не охватывают должностных лиц среднего звена или нижестоящих должностных лиц;

(10) к “членам семьи” относятся:

(а) супруг/супруга или лицо, считающееся эквивалентным супругу/супруге политически значимого лица;

(b) дети политически значимого лица и их супруги или лица, считающиеся эквивалентными супругам;

(с) родители политически значимого лица;

(11) под “лицами из близкого окружения” понимаются:

(а) физические лица, которые совместно с бенефициарным владельцем владеют юридическим лицом или юридической структурой либо имеют иные общие деловые отношения с политически значимым лицом;

(b) физические лица, которые являются единоличными бенефициарными владельцами юридического лица или юридической структуры, которые де-факто были созданы в пользу политически значимого лица»⁷³.

Интерес банковского сектора к этой категории субъектов в вопросе о противодействии отмыванию доходов связан с особыми возможностями, которые данные лица имеют в деле сокрытия преступного происхождения активов, в том числе путем активного использования разного рода неформальных посредников⁷⁴.

⁷³ Директива N 2015/849 Европейского парламента и Совета Европейского союза «О предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма, об изменении Регламента (ЕС) 648/2012 Европейского парламента и Совета ЕС и об отмене Директивы 2005/60/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС и Директивы 2006/70/ЕС Европейской комиссии» (принята в г. Страсбурге 20.05.2015) (с изм. и доп. от 30.05.2018) // первоначальный текст Директивы на английском языке опубликован в Official Journal of the European Union N L 141. 05.06.2015. P. 73. (<http://eur-lex.europa.eu>). СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁴ См. например: «78. Другим результатом наблюдений является отмеченный факт, что влиятельные политические лица, учитывая высокую степень публичности их положения как внутри, так и за пределами своей страны, очень часто используют агентов или других посредников для осуществления финансовых операций от своего имени. Поэтому нет ничего необычного в том, что соратники, близкие друзья и члены семьи того или иного влиятельно-

Но что эта дискуссия о понятии и составе «политически значимых лиц» дает конституционному праву?

Основной ее вклад связан с тем, что данный концепт расширяет границы современного понимания «политической значимости» лица. В более прикладном аспекте это выражается, например, в том, что исследование данного понятия может оказать существенную методическую помощь в определении границы субъектов, в отношении которых требования должно устанавливать конституционно-правовое законодательство, а не законодательство о государственной службе.

Для конституционно-правового регулирования деятельности должностных лиц определяющее значение имеет факт их нахождения в некоей высокой государственной должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Однако обсуждаемый концепт показывает, что политическая значимость этим не ограничивается. Можно выделить несколько категорий субъектов, которые имеют политическое влияние без формального замещения высокой должности в системе органов власти.

1. Политическое влияние имеют лица, которые представляют не органы власти, а государственные корпорации, учреждения и организации; вооруженные силы и различные «силовые структу-

го политического лица проводят отдельные операции или каким-либо иным образом управляют или перемещают активы от своего собственного имени в интересах конкретного влиятельного политического лица. Такое использование посредников не обязательно должно свидетельствовать о незаконной деятельности, поскольку зачастую посредники также участвуют в операциях, когда предпринимательская деятельность или доходы влиятельных политических лиц являются абсолютно законными. Однако в большинстве случаев использование посредников для того, чтобы скрыть или изолировать влиятельных политических лиц от нежелательного внимания, также может служить препятствием для соблюдения принципа должной осмотрительности, который должен применяться к любому клиенту. Дополнительное препятствие может возникнуть в том случае, если лицо, выступающее от имени влиятельного политического лица, само обладает каким-либо особым статусом, как, например, дипломатической неприкосновенностью». — «Об отчете ФАТФ по типологиям отмывания преступных доходов и финансирования терроризма за 2003–2004 гг.» // Вестник Банка России, № 51, 25.08.2004. Письмо Банка России от 17.08.2004 № 100-Т.

ры»; политические партии; общенациональные религиозно-церковные и другие подобные организации; также к их числу могут относиться субъекты из других направлений деятельности (например, это могут быть и представители частных компаний, обслуживающих стратегическую инфраструктуру государства, либо выполняющих большие государственные заказы), либо отдельные физические лица, располагающие огромными материальными или финансовыми резервами. Можно сказать, что некоторые виды таких субъектов действительно попадают в пределы конституционно-правового регулирования и сегодня (например, политические партии или религиозные организации), но только не в виде внимания к их руководителям, их политическому влиянию и требованиям к их поведению).

2. Политического влияния могут быть не лишены лица, которые занимают должности в органах власти, но не такие высокие, согласно формальной структуре государственных органов, отраженной в конституции и конституционном законодательстве. По терминологии документов об отмыывании доходов они могут быть близки по своему характеру к «руководителям среднего уровня», но благодаря занимаемым должностям в наиболее влиятельных органах власти их фактическое значение в политической жизни может быть существенно более масштабным. Едва ли стоит говорить, что это тоже весьма актуальное направление отечественных конституционно-правовых исследований.

3. Особое политическое влияние имеют лица, которые в конкретный момент времени не занимают государственную должность, но занимали ее прежде, а также имеют потенциал занять ее в будущем. Представляется, что исследование регулирования этических правил поведения этих лиц конституционное право встретит благосклонно. Если говорить о «потенциальных» должностных лицах, то в первую очередь это кандидаты на выборные должности, которые согласно действующему российскому избирательному законодательству уже несут множество антикоррупционных обязанностей. Что касается «бывших» должностных лиц, то в России известен пример установления особых гарантий для

«президента, прекратившего исполнение своих полномочий»⁷⁵, поэтому работа в этом направлении будет вестись не с чистого листа.

Отметим, что сегодня интерес к «бывшим» должностным лицам в общем антикоррупционном законодательстве обычно связывается с ограничениями по последующему трудоустройству в частном секторе во избежание манипуляций еще при нахождении в должности. Российское административное законодательство имеет обширную практику на этот счет. Но этого почти нельзя сказать о конституционном законодательстве и категории высших должностных лиц⁷⁶.

4. Родственники, коллеги, друзья и другие близкие должностному лицу субъекты в целом ряде случаев способны располагать собственным политическим весом в связи с наличием неформальной взаимосвязи с представителями власти. Этой связью такие субъекты могут пользоваться к своей личной выгоде, манипулировать ею, «торговать влиянием». Российское антикоррупционное законодательство относит ряд указанных лиц к субъектам, обязанным декларировать свои доходы, также такого рода субъекты фигурируют в концептуальном понятии личной заинтересованности в базовом антикоррупционном законе. Однако данная обязанность существует для того, чтобы в первую очередь обеспечивать контроль за должностным лицом, но сами по себе данные лица как первичный объект антикоррупционного контроля не воспринимаются.

Обсуждение проблематики расширения перечня обязанных лиц в указанном смысле ведется в нашей литературе и безотносительно к концепту «политически влиятельных лиц». Например, А.Ф. Ноздрачев полагает, что заслуживают обсуждения предложения о распространении отдельных антикоррупционных тре-

⁷⁵ Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Собрание законодательства РФ, 12.02.2001, № 7, ст. 617.

⁷⁶ Правда, технически относящиеся к этой группе должностей федеральные судьи имеют некоторые ограничения подобного рода, о чем будет подробнее сказано ниже.

бований «также на официальных представителей политических партий и на кандидатов на государственные (политические) должности (лиц, состоящих в резерве кадров, находящихся под непосредственным патронажем Президента Российской Федерации (“Первая сотня”, “Президентская тысяча”)), а также на любое лицо, рассчитывающее стать должностным лицом (лиц, состоящих в федеральном резерве управленческих кадров, в кадровом резерве субъекта Российской Федерации)»⁷⁷.

Небезынтересной для конституционно-правовой дискуссии ремаркой будет указание на то, что Европейский суд по правам человека начинает эксплуатировать категорию «политически значимого лица», причем не в виде случайного термина, а в качестве довода для формирования своей позиции⁷⁸.

Следующий аспект, который нуждается в последовательном разборе, связан с идентификацией собственно круга обязанных соблюдать антикоррупционные ограничения участников конституционно-правовых отношений в действующем российском законодательстве.

Как известно, общее предметное отличие конституционного права от административного права и законодательства о государственной службе как части последнего заключается в том, что

⁷⁷ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26–38.

⁷⁸ «...Европейский суд полагает, что при первоначальном избрании меры пресечения суды могли ссылаться на относительно широкие предположения (такие как тяжесть обвинения, положение подозреваемого в обществе, характер вменяемых ему преступлений и так далее). Кроме того, исключительный характер данного дела, поскольку заявитель являлся одним из богатейших лиц в стране и, неофициально, *политически влиятельным лицом*, не должен недооцениваться. Европейский суд сознает, что наличие потенциальной угрозы, например, угрозы бегства или совершения новых преступлений, не может быть установлено с той же степенью определенности, что и существование факта, который уже имел место. Это тем более верно в начале уголовного расследования, когда органы преследования имеют меньше информации о подозреваемом, его связях, обстоятельствах дела и так далее». См.: п. 189 Постановления ЕСПЧ от 31.05.2011 «Дело «Ходорковский (Khodorkovskiy) против Российской Федерации» (жалоба № 5829/04) // Российская хроника Европейского суда, 2012, № 3.

конституционное право регулирует отношения по поводу принадлежности, организации и осуществления публичной власти в обществе, административное — по поводу государственного управления. Соответственно, теоретическая граница между соответствующими субъектами определяется тем, участвуют ли они в отношениях по поводу государственной власти или в отношениях по поводу государственного управления.

В общем смысле эти группы должностных лиц логично было бы назвать, соответственно, политическими и административными должностными лицами. Однако необходимо принять во внимание, что аналогичная терминология уже используется в рамках узкой административно-правовой терминологии о государственной службе. Поэтому не следует смешивать вопрос о разделении «политических» и «административных» должностных лиц в общеправовой российской терминологии и вопрос о разделении государственных служащих в терминологии сравнительной административно-правовой дискуссии на политических и административных назначенцев (или «политических» и «кадровых», или «патронажных» и «конкурсных» служащих)⁷⁹. Если в первом случае речь идет о выделении группы субъектов, осуществляющих публичную власть, от остальных должностных лиц (государственных управленцев), то во втором случае рассматриваются только чиновники, представители сектора государственного управления, круг которых подразделяется на две области в зависимости от характера назначения на должность: первые назначаются в зависимости от итогов выборов победившими на них должностными лицами и партиями и, как правило, на определенный срок, вторые являются кадровыми профессиональными чиновниками, которые двигаются по карьерной лестнице сообразно выслуге лет.

Разумеется, в современном многообразии подходов к государственной службе и смешения реформистских теорий государственного управления сложно в сравнительном ключе построить

⁷⁹ Комментарии к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств (постатейный) / Е.Г. Азарова, Н.М. Касаткина, Л.М. Колдкин и др.; под ред. Л.А. Окунькова. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 1998. 369 с.

универсальную и при этом строгую систему государственной службы. По крайней мере, специалисты в этой области не ставят для себя такой задачи⁸⁰. Современные государства находятся на очень разных этапах эволюции своей государственности и построения модели власти и управления ею. Даже среди высокоразвитых государств подходы к построению системы государственной службы сильно различаются и делают задачу сравнения, например, английской, немецкой и китайской модели государственного управления как минимум нетривиальной. По этой причине и граница между должностными лицами, осуществляющими государственную власть и осуществляющими государственное управление, часто в разных государствах будет уникальной.

Здесь имеет смысл оговориться, что в настоящей работе мы в принципе не ставим под сомнение обоснованность разделения должностей на государственные должности, с одной стороны, и должности государственной службы — с другой. В специальной российской литературе не высказывается позиций в отношении уравнивания статуса должностных лиц этих категорий. Судя по развитию зарубежного законодательства, в том числе в связи с попытками адаптации концепции «нового менеджизма» (*New public management*), скорее, наоборот, внимание к различным типам осуществления государственных функций увеличивается, а типология должностей становится более сложной, иногда замысловатой и даже казуистической. Следует согласиться с авторами, полагающими, что определяющими чертами службы на государственных должностях являются такие как высокая степень автономии, руководящая роль в отношении корпорации государственных служащих, наличие выраженных политических функций, а также установление конституционно-правовой ответственности⁸¹.

⁸⁰ См., например: *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва, 2011.

⁸¹ *Гильмутдинов В.Р.* Особенности правового регулирования служебной деятельности на государственных должностях Российской Федерации. Автореферат дисс. ... к. ю. н. М., 2007. С. 16.

Иными словами, наличие разделения «политических» и «административных» должностных лиц оправдано.

Наибольшую сложность вызывает проведение границы между политическим и исполнительским уровнем должностных лиц в иерархии представителей системы исполнительной власти. Для российского случая есть несколько доводов к тому, чтобы в этой системе политическим считать уровень федеральных министров.

Во-первых, российские федеральные министры упоминаются в Конституции РФ как таковые, что само по себе должно являться достаточным свидетельством признания со стороны Конституции их особого значения, в ином случае это упоминание не имело бы смысла (формальный критерий).

Во-вторых, федеральные министры являются членами Правительства РФ, осуществляющего исполнительную «власть» в стране (ст. 11, 110 Конституции РФ). По замыслу Конституции РФ другие исполнительные органы уже не осуществляют исполнительную власть, а обеспечивают ее реализацию. А раз Правительство РФ как коллегиальный орган общей компетенции осуществляет исполнительную власть, то его члены, будучи в составе Правительства РФ, также осуществляют (исполнительную) власть (содержательный критерий).

В-третьих, еще один убедительный довод, который иллюстрирует обозначенную проблему и указывает путь к вероятному ответу на поставленный вопрос, — это характер назначения на должность. Если в назначении на должность необходимо согласование воли разных органов власти, то ее можно считать элементом системы сдержек и противовесов, разделения властей как конституционного принципа (процедурный критерий).

Российская конституционная реформа 2020 года объективировала проявляемый с 1990-х годов устойчивый интерес российского парламента к более активному участию в формировании Правительства РФ. Теперь это возможно в форме утверждения Государственной Думой «по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных

министров»⁸², а также проведения Советом Федерации консультаций «по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности»⁸³. Следовательно, поскольку назначение на должность министров теперь в значительно большей степени, чем ранее, является процедурой политической, процедурой согласования воли в системе сдержек и противовесов, теперь в большей степени их можно относить к политическому уровню должностных лиц.

Углубившись далее в российское законодательство, устанавливающее перечень «лиц, замещающих государственные должности РФ», мы увидим далее федеральных министров в их числе, поэтому российская нормативная практика также на стороне данной позиции. Иными словами, граница между политическим и исполнительским уровнем должностных лиц в иерархии представителей системы исполнительной власти пролегает по линии федеральных министров. Но в какой именно мере конституционное законодательство вправе считать не только систему назначения, но и статус министров своей проблемой, а не проблемой административного права, останется, по всей видимости, вопросом дискуссионным. Приведенные выше аргументы указывают скорее на то, что конституционное право имеет основания заявлять претензии на регулирование статуса министров как лиц, определяющих политику, будучи членами Правительства РФ. В той части, в которой отдельные вопросы статуса министров могут зависеть от их положения как руководителей федеральных органов исполнительной власти, реализующих принятые Правительством РФ по-

⁸² Пункт 25 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

⁸³ Пункт 24. Там же.

литические решения, административное право, в свою очередь, вполне обоснованно может принимать участие в установлении особенностей правового положения министров.

Государственная власть в Конституции РФ разделена на законодательную, исполнительную и судебную, а с учетом федеративного устройства Российской Федерации — также на власть федеральную и субъектов Федерации. Если политический уровень отношений в системе исполнительной власти — это уровень федеральных министров, то что можно сказать о законодательной и судебной власти? Следуя букве Конституции, можно утверждать, что если согласно ст. 11 «государственную власть в Российской Федерации осуществляют [...] Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), [...] суды Российской Федерации», то федеральные парламентарии и федеральные судьи также являются должностными лицами политического уровня. Разумеется, сотрудники аппаратов палат парламента и судов, являясь государственными служащими, не принимают участие в осуществлении государственной власти. Таким образом, указание Конституции РФ на то, что те или иные должностные лица осуществляют государственную власть, позволяет отнести их к субъектам политического уровня на основании формального и содержательного критериев.

В отношении федеральных органов власти, которые не упомянуты в ст. 11 в качестве осуществляющих государственную власть, вопрос о причислении их представителей к числу «политических» должностных лиц с содержательной точки зрения может быть спорным. На помощь могут прийти другие критерии, формальные и процедурные.

К числу наиболее очевидных формальных критериев относится наличие упоминания соответствующей должности не только в ст. 11, а в тексте Конституции РФ как таковом. Поэтому отнесение таких должностных лиц, как Уполномоченный по правам человека в РФ (п. «е» ст. 103), председатель Центробанка РФ (п. «г» ст. 103), полномочные представители Президента РФ (п. «к» ст. 83), высшее командование Вооруженных Сил РФ (п. «л» ст. 83) и других к числу должностных лиц высшего уровня, политического значе-

ния также можно считать оправданным. Обоснование может быть следующим: они не осуществляют власть в строгом смысле ст. 11 Конституции, но факт их упоминания, специального поименования (конкретной должностной категории или индивидуального должностного лица — органа власти) в тексте Конституции РФ означает, что их статус должен быть частью конституционно-правового регулирования.

Есть также органы власти, которые в тексте Конституции РФ не упомянуты и члены которых при назначении формально не проходят процедуру согласования позиций назначающих органов, но при этом сам орган власти является пример политического компромисса, будучи назначенным на паритетных началах разными органами власти. К таким органам относится, например, Центральная избирательная комиссия РФ, члены которой могут быть включены в число лиц, замещающих государственные должности РФ по процедурному основанию.

Открытым остается следующий вопрос: если процедурным критерием включения должностных лиц в число политически значимых является некий механизм (выше было упомянуто совместное назначение президентом и парламентом), который обеспечивает идею баланса властей как одну из основ конституционного строя, то могут ли и какие именно прочие принципы конституционного строя России помочь в определении того, допустимо ли считать орган власти и его должностных лиц имеющими политический характер? С формированием публичных органов власти связаны еще два конституционных принципа: принцип федерализма (ст. 5) и принцип отделения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12).

Часть 2 ст. 11 Конституции РФ свидетельствует, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Сообразно пониманию ч. 1 ст. 11 о том, что государственную власть на федеральном уровне осуществляет глава государства, единственный законодательный орган, коллегиальный исполнительно-распорядительный орган общей компетенции и все федеральные суды,

логично ставить вопрос о том, что к числу «образуемых субъектами Федерации органов государственной власти» относятся: высшее должностное лицо субъекта РФ («губернатор»), законодательный орган субъекта РФ, правительство субъекта РФ, а также суды субъекта РФ (конституционный (уставный) суд и мировые судьи). Соответственно, лица, замещающие должности в этих государственных органах, должны считаться «осуществляющими государственную власть в субъектах Российской Федерации». Но также по аналогии с формальным критерием упоминаемости должности в тексте основного закона субъекта РФ и процедурным критерием совместного участия в назначении должностных лиц законодательных и высших исполнительных органов перечень должностных лиц, входящих в круг лиц политической значимости на региональном уровне государственной власти в России, может быть расширен.

Что касается уровня местного самоуправления, то несмотря на отделение от системы государственных органов в доктрине не оспаривается, что органы местного самоуправления осуществляют публичную власть. Местная власть, власть местного самоуправления реализуется в характерных для публичной власти организационно-правовых формах (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ) и имеет соответствующие черты организации территориальной (ч. 1 ст. 131) и финансовой (ч. 1 ст. 132) основы.

Строго говоря, на местном уровне не осуществляется государственная политика, та политика, которая должна основываться на государственном суверенитете РФ, поэтому муниципальных руководителей сложно именовать политиками. Но исходная цель рассуждений этого фрагмента текста связана с тем, чтобы выделить и определить границы категории должностных лиц, которые имеют особый статус, отличающийся от статуса служащих. На каждом территориальном уровне публичной власти эта категория явно различима, и уровень местного самоуправления не является исключением. В противовес категории муниципальных служащих, имеющих по российскому законодательству близкий по набору обязанностей, запретов и ограничений статус с государственными служащими, здесь можно выделить свой, местный

«квазиполитический» уровень органов публичной власти и их должностных лиц⁸⁴.

Для определения круга таких субъектов на местном уровне в теоретических разработках также можно использовать формальный, содержательный и процедурный критерии в ходе формально-юридического анализа уставов муниципальных образований и определяющего их рамки законодательства субъектов РФ и федерального законодательства об общих принципах организации местного самоуправления.

Существующая на данный момент в России наиболее общая и концентрированная нормативная основа для выделения особой категории должностных лиц политического уровня содержится в российском законодательстве о системе государственной службы. Его уровень, разумеется, не позволяет говорить о попытке какого-то комплексного правового регулирования поведения таких политических субъектов или разобрать детали статуса субъектов, чьи полномочия призван обслуживать корпус государственных служащих. Задача данной нормативной установки в законодательстве о системе государственной службы лишь в установлении верхней границы государственной службы для отделения ее уровня, с которого начинается осуществление власти. Собственно, этим указанием соответствующее регулирование в законодательстве о государственной службе и исчерпывается.

Если конкретнее, то в российском законодательстве о системе государственной службы нормативно определяется такая катего-

⁸⁴ Пожалуй, можно обратить внимание, что в тексте российской Конституции есть стилистическая специфика в отражении властного статуса органов местного самоуправления. В отличие от государственной власти, которая «осуществляется» органами власти (ч. 1 ст. 11), но принадлежит народу РФ (ч. 1 ст. 3), «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 130). Однако вряд ли для нашего разговора это имеет принципиальное значение, поскольку мы говорим о выделении круга обязанных субъектов, в отношении которых доверие граждан гарантируется особыми инструментами, отличающимися от таковых по отношению к служащим. А эта особая категория муниципальных должностных лиц различима и на данном территориальном уровне власти.

рия, как «лица, замещающие государственные должности Российской Федерации». Согласно его нормативному определению это лица, «замещающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов». Здесь же установлено понятие «лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации», это лица, «замещающие должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации»⁸⁵. В терминах действующего законодательства о государственной гражданской службе их полномочия обслуживают граждане РФ, «занимающие должности государственной службы Российской Федерации»⁸⁶, которая, в свою очередь, подразделяется на «федеральную гражданскую службу» и «гражданскую службу субъектов Российской Федерации»⁸⁷. Однако даже примерный перечень таких лиц в данном Законе и другом источнике уровня федерального закона не обозначается⁸⁸.

Здесь интересно обратить внимание на дополнительный формальный критерий отнесения должностных лиц к этой категории —

⁸⁵ Статья 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

⁸⁶ Пункт 1 ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

⁸⁷ Пункт 2 ст. 3 того же Закона.

⁸⁸ Ранее действовавший Закон об основах государственной службы 1995 г. исходил немного из другой терминологии: выделялись государственные должности категорий «А», «Б» и «В», которые, как предполагалось, должны были фигурировать в едином Перечне государственных должностей (п. 1 ст. 1). Кроме того, стоит отметить, что Закон о системе государственной службы, вышедший в 2003 г., специально исключил из Закона об основах государственной службы 1995 г. положение о должностях категории «А» (в п. 2 ст. 19). См.: Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 31.07.1995, № 31, ст. 2990.

возможность их установления не только в Конституции РФ, но и в федеральных законах, что потенциально усиливает правовые возможности по гибкому расширению этого круга лиц.

В отношении выделения особой категории должностных лиц муниципального уровня действует более лаконичный подход: законодательство о муниципальной службе регулирует статус муниципальных служащих⁸⁹, а определение и принципиальный набор «лиц, замещающих муниципальные должности» дается в главном Законе об общих принципах организации местного самоуправления. Последние определяются следующим образом: «лицо, замещающее муниципальную должность, — депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации»⁹⁰.

В базовом российском Законе об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ № 184-ФЗ как акте конституционного законодательства также используется категория «государственных должностных лиц субъектов РФ».

⁸⁹ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.

⁹⁰ Статья 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822. При этом здесь же даны и другие нормативные определения, такие как «депутат», «должностное лицо местного самоуправления», «выборное должностное лицо местного самоуправления», «член выборного органа местного самоуправления», «депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования» и др.

Их перечень, в отличие от упомянутого выше Закона об общих принципах организации местного самоуправления, не дается, но Закон содержит отсылку, что «перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утверждается Президентом РФ»⁹¹. Этот ориентир для субъектов РФ в настоящее время установлен⁹². Полезно обратить внимание, что содержание этой статьи в данном Законе в момент ее появления в 2008 г. самым явным образом свидетельствует, что интерес в конституционном праве к вопросу об определенности круга государственных должностей субъектов РФ напрямую связан с новым антикоррупционным законодательством⁹³.

Поскольку установленный Указом Президента РФ Перечень государственных должностей субъектов РФ является «типовым», то есть не носит строго императивного характера, в субъектах РФ набор этих должностных лиц различается⁹⁴. В науке ведется дискуссия об оправданности включения в региональные перечни

⁹¹ Пункт 1 ст. 2.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

⁹² В ред. авт.: заместитель высшего должностного лица, субъекта РФ, член правительства субъекта РФ, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, судья конституционного (уставного) суда субъекта РФ и мировые судьи, член избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса, аудитор (член) контрольно-счетного органа субъекта РФ, уполномоченный по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте РФ. См.: Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.12.2009, № 49 (2 ч.), ст. 5921.

⁹³ Прочитанная статья 2.1 в Законе появилась в результате принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6229.

⁹⁴ Праскова С.В. О юридической природе и силе Перечня типовых государственных должностей субъекта Российской Федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 3. С. 22.

отдельных должностей, например, мировых судей⁹⁵, о вопросах ответственности в качестве должностных лиц депутатов, замещающих должности на непостоянной основе⁹⁶, вопросах распространения на последних различных антикоррупционных обязанностей⁹⁷ и т.д.

Для полноты отметим, что близкая обобщающая эту особую категорию должностных лиц терминология встречается в действующем избирательном законодательстве в отношении категории кандидатов — кандидаты, «замещающие государственные или выборные муниципальные должности»⁹⁸. Но также тексты избирательных законов используют и терминологию, характерную для законодательства о системе государственной службы (т.е. «лица,

⁹⁵ Пашков В. О правовой регламентации должности мирового судьи и совершенствовании статуса сотрудников его аппарата (с очередного заседания Совета Судей Российской Федерации) // Мировой судья. 2008. № 7. С. 31.

⁹⁶ Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения : монография / Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. Иркутск, 2013. С. 147

⁹⁷ Например, согласно А. Макарьеву, «Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие депутатские полномочия без отрыва от основной деятельности, не входят в перечень лиц, на которых распространяется рассматриваемый запрет (речь о запрете иметь иностранные счета. — С.Ш.). В связи с этим закрытие счетов (вкладов) в иностранных банках лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью, рамки которой не ограничиваются территорией Российской Федерации, и планируемыми баллотироваться в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, препятствует их профессиональной деятельности и носит временный характер: счета (вклады) должны быть закрыты к моменту регистрации и могут открываться после избрания кандидата депутатом в случае, если он не планирует осуществлять свои депутатские полномочия на профессиональной постоянной основе». См.: Макарьев А.А. Обязанности кандидатов в депутаты и на выборные должности в сфере противодействия коррупции: проблемы реализации // Избирательное право. 2014. № 1. С. 4.

⁹⁸ Статья 40 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

замещающие государственные должности РФ»⁹⁹), либо общеправовую терминологию — «должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Что касается собственно списка государственных должностей Российской Федерации, то на сегодня он обобщен в специальном Указе Президента РФ 1995 года № 32, которым утверждается «сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Российской Федерации и РСФСР»¹⁰⁰. Представляется дискуссионной постановка вопроса о том, что Президент РФ выходит за пределы своих полномочий, определяя в данном указе круг «политических должностных лиц», ведь формальной задачей документа является лишь техническое обобщение, нормативная фиксация перечня наименований должностей, определенных на уровне Конституции и федеральных законов. Поэтому здесь сложно усмотреть нарушение в той мере, в которой это таковым остается на практике.

Между тем к данному федеральному перечню должностей и без этого имеется целый ряд вопросов. До их рассмотрения стоит оговориться, что логика развития законодательства последних лет об антикоррупционных ограничениях должностных лиц го-

⁹⁹ Например, в п. 9 ст. 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. Там же.

¹⁰⁰ В ред. авт.: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, федеральный министр, Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации (в иностранном государстве), Постоянный представитель (представитель, постоянный наблюдатель) РФ при международной организации (в иностранном государстве), все федеральные парламентарии, Генеральный прокурор РФ, Председатель Следственного комитета РФ, Секретарь Совета Безопасности РФ, Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, руководитель высшего государственного органа исполнительной власти субъекта РФ, аудитор Счетной палаты, Председатель Центрального банка Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (замещающий должность на постоянной основе), все федеральные судьи, Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ. См. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 15.05.2018) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета, № 11-12, 17.01.1995.

ворит о расширении круга обязанных субъектов. Насколько это обоснованно — вопрос происходит не из сомнения, что какое-то должностное лицо высокого уровня власти выпадет из круга обязанных субъектов, поскольку отчитываться о соблюдении антикоррупционного законодательства сегодня так или иначе должны даже самые мелкие государственные функционеры. Проблема заключается в том, в каком именно режиме и с какими особенностями ответственности за неисполнение ограничений такие субъекты столкнутся. Подходя к вопросу о необходимости расширения или сужения круга государственных должностей РФ объективно, важно определить наличие критериев, обуславливающих присутствие наименований должностей в данном перечне (формального, содержательного, процедурного).

Среди вопросов к действующему официально установленному Перечню лиц, замещающих государственные должности РФ, отметим следующие:

1. Уязвимым для критики представляется включение в список лиц, замещающих государственные должности РФ, руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта РФ. Эта должность в Перечне содержится начиная с исходной редакции Указа №32, датируемой 11 января 1995 г., то есть очевидно, что ее включение вызвано принципиальной позицией Президента РФ Б.Н. Ельцина в этот период в отношении контроля исполнительной власти в российских регионах и действовавшим на тот момент доминирующим порядком формирования руководства субъектов РФ, когда модель прямых губернаторских выборов еще не окрепла. Однако с тех пор порядок формирования этой должностной позиции изменился, по крайней мере, формально, поэтому вроде бы есть основания для перенесения этой должности в Типовой перечень лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. С другой стороны, существуют и определенные доводы, вытекающие из особой организационной модели исполнительной власти в Российской Федерации как федеративного государства в связи с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. Сегодня факт присутствия губернаторов в перечне лиц, замещающих государственные должности РФ, а не субъектов РФ говорит, что официальной позицией

является восприятие этой должности в большей степени в качестве проводника федеральной политики в субъектах РФ¹⁰¹.

2. Включение в Перечень лиц, замещающих государственные должности РФ, послов и полномочных представителей (наблюдателей) РФ в международных организациях (иностранных государствах) не вызывает принципиальных сомнений в силу их упоминания в Конституции РФ (п. «м» ст. 83), но, следуя этой логике и формальному критерию, стоило бы в этот перечень включить и другие должности, которые зафиксированы в Конституции РФ, но отсутствуют в Перечне, например, это касается следующих позиций:

— полномочные представители Президента РФ оговорены в п. «к» ст. 83, но в Перечне мы не видим полномочных представителей Президента в федеральных округах, в различных высших органах власти и т.д., хотя по формальному критерию они заслуживают включения в Перечень;

— высшее командование Вооруженных Сил РФ также прямо упомянуто в п. «л» ст. 83, но не включено в число занимающих государственные должности РФ согласно действующему Перечню. Должностная позиция Министра обороны фактически входит в состав Перечня, но в качестве федерального министра, однако это также должно касаться высшего руководства Вооруженными силами РФ, причем в зависимости не от воинского звания, а сооб-

¹⁰¹ Данный довод еще больше усиливается, если обратить внимание не формулировку новой ч. 3 ст. 77, включенной в текст Конституции в ходе конституционной реформы 2020 г.: «3. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». См. п. 10 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

разно должности в системе высшего управления Вооруженными силами РФ;

— определенный уровень должностных лиц Администрации Президента РФ также мог бы войти в перечень лиц, замещающих государственные должности РФ. Так, назначаемый единолично Президентом РФ Уполномоченный по защите прав предпринимателей числится в перечне лиц, замещающих государственные должности РФ, а руководитель Администрации Президента РФ — нет. Можно принять во внимание аргумент, что в отношении этого специального уполномоченного есть источник уровня федерального закона (выполняется формальный критерий), а в отношении Администрации Президента РФ действуют лишь указы. Однако Администрация Президента РФ является конституционным органом, она прямо упомянута в Конституции РФ (п. «и» ст. 83), чего уже должно быть достаточно с формальной точки зрения. Аргумент о том, что Администрация Президента РФ представляет собой даже не орган власти, а лишь «аппарат» главы государства несостоятелен, о чем прямо свидетельствует текст соответствующих нормативных актов, определяющих статус Администрации¹⁰². А стремление сформировать доводы, оправдывающие политическую малозначительность Администрации Президента РФ, не выглядят серьезно. Так или иначе, важно, что формально этот орган упомянут в Конституции РФ, а если он заслужил специального упоминания в тексте Основного закона, значит, это является признаком и гарантией определенного баланса власти в России. Поэтому по меньшей мере должность руководителя Администрации Президента РФ в этом Перечне едва ли является лишней.

3. Соотнесение текста Конституции РФ и Перечня позволяет обнаружить ограничительный подход последнего и в ряде других

¹⁰² «Администрация Президента Российской Федерации (далее — Администрация) является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации». Пункт 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 14.06.2018) // Собрание законодательства РФ, 12.04.2004, № 15, ст. 1395.

случаев. Например, если в системе прокуратуры в качестве лица, замещающего государственную должность РФ, указывается лишь Генеральный прокурор РФ, то в ст. 129 Конституции РФ система назначений, в которых участвует лично Президент РФ, не ограничивается этой фигурой, но включает также прокуроров субъектов РФ, которые назначаются на должность «после консультаций с Советом Федерации» (п. 3 ст. 129)¹⁰³. Кроме того, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации и «иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров» (п. 4 ст. 129).

Согласно Конституции РФ прокуроры не осуществляют государственную власть. Однако они упомянуты в тексте Конституции РФ, то есть установлены ею, поэтому применим формальный критерий их отнесения к должностным лицам высшего уровня. Следовательно, возможная постановка вопроса о включении прокуроров ниже Генерального прокурора РФ в состав лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, не является некорректной, по меньшей мере из тех, что назначаются при участии Президента РФ, тем более в случае согласования кандидатур с Советом Федерации.

4. Присутствие в Перечне лиц, замещающих государственные должности РФ, Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ, на первый взгляд, может показаться не особенно логичным. Однако учитывая, что для включения в Перечень таких должностей достаточно их установления не только Конституцией РФ, но федеральными законами¹⁰⁴, факт установления этой должности соответствующим законом¹⁰⁵ формально снимает проблему.

¹⁰³ В новой редакции этой статьи: см. подп. «з» п. 17 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

¹⁰⁴ Статья 1 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» // Там же.

¹⁰⁵ Статья 8 Федерального закона от 08.01.1998 № 7-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.01.1998, № 2, ст. 223.

Но тут же встает другой вопрос: если эта логика действует в отношении данного должностного лица, то насколько исчерпывающим является Перечень, не упускает ли он других лиц, чьи должности также установлены федеральными законами для «непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов»?

Поэтому для восстановления определенности в вопросе о круге лиц, замещающих государственные должности РФ, при комплексном реформировании антикоррупционного законодательства необходимо провести масштабный мониторинг источников уровня федеральных законов на предмет установления соответствующих должностных позиций.

Для этой деятельности можно обозначить несколько вызывающих интерес нормативных ориентиров, когда законодатели, подобно упомянутому Указу № 32, пытались выделить некий список высших государственных должностей.

Во-первых, подобный список для обеспечения особого порядка производства по уголовным делам в отношении лиц, имеющих иммунитет от уголовного преследования, дается в ч. 1 ст. 447 УПК РФ¹⁰⁶. Данный перечень интересен включением в список президента, прекратившего исполнение своих полномочий, а также кандидатов на выборные должности. Хотя маловероятно, что эти наименования могут помочь в дополнении Перечня действующих лиц, замещающих государственные должности РФ, но логика, связанная с наличием иммунитета от преследования (или иных иммунитетов, в том числе, возможно, фактических), который является признаком особого правового статуса лица, может оказать поддержку в ситуации сомнений в качестве дополнительного формального критерия для определения относимости к категории высших должностных лиц. Кроме того, не нужно снимать с повестки вопрос о возможности установления не только Перечня лиц, замещающих государственные должности, но и «лиц, приравненных к ним». Этот стилистический прием,

¹⁰⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. 1), ст. 4921.

используемый в ряде нормативных актов, мог бы стать полезным.

Во-вторых, в 2003 году в Государственную Думу депутатами Н.В. Коломейцевым, А.Д. Куликовым и Б.Л. Резником был внесен любопытный проект Федерального закона «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством»¹⁰⁷, где в ст. 2 дается перечень лиц, относящихся к этому «верхнему уровню». Среди прочего сюда включены (в дополнение к позициям действующего Перечня, утвержденного Президентом РФ): помимо Секретаря Совета Безопасности РФ — также и его заместители; помимо Генерального прокурора РФ — его заместители, прокуроры субъектов РФ и их заместители; руководитель Администрации Президента РФ и его заместители, начальники главных управлений Администрации Президента РФ; помимо руководителей федеральных министерств также и руководители «ведомств», а также заместители тех и других и «члены коллегий федеральных министерств и ведомств»; руководители (выборные и назначаемые) органов управления субъектов РФ; полномочные представители Президента РФ в федеральных округах и «федеральные инспекторы по федеральным округам»; а также «представители Российской Федерации в органах управления открытых акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении указанными обществами («золотой акции»), и в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности».

В-третьих, в настоящее время за рубежом, особенно в странах, являющихся новыми членами Европейского союза, складывается интересное законодательство, которое пытается формировать институты антикоррупционной культуры представителей государственной власти если не с нуля, то, по крайней мере, не осно-

¹⁰⁷ Отклонен в 2008 г., см.: Постановление ГД ФС РФ от 04.04.2008 № 299-5 ГД «О проекте Федерального закона № 317699-3 “О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством” // Собрание законодательства РФ, 14.04.2008, № 15, ст. 1499.

вываясь на предшествующем опыте советского бюрократического строительства. Поэтому, в отличие от старых членов Европейского союза, это законодательство достаточно комплексное и удобное для сопоставления. Правда, оценивать его нужно с некоторыми оговорками. Например, зачастую в соответствующих перечнях даются наименования всех должностей, замещающие которые соответствующие лица обязаны исполнять определенный набор антикоррупционных требований (к примеру, декларировать свои активы), то есть вопрос о разделении политических и административных должностей, который является в нашей работе принципиальным, чтобы выделить объект для озабоченности в конституционно-правовой науке, в таких законах не является определяющим, поскольку исходит из более прикладных прагматических задач описания общего круга обязанных в одном нормативном источнике.

В пример можно привести Закон Республики Болгария «О предотвращении и выявлении конфликта интересов» 2008 г. Перечень должностных лиц, имеющих особые антикоррупционные обязанности, устанавливается в ст. 3 этого закона и включает практически тех же лиц, которые совокупно входят в России в число замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, а вместе с ними и тех, которые фигурируют в российском Законе о противодействии коррупции РФ 2008 г., в законодательстве о государственной гражданской службе и в законодательстве о муниципальной службе¹⁰⁸. По этому пути составления единых перечней наделенных

¹⁰⁸ Но среди прочего это также: «17. Единоличные руководители, их заместители и члены коллегиальных органов власти, упомянутые в статье 19(4) Закона об управлении, так же как и члены других коллегиальных органов власти, учрежденных в соответствии с законом; 18. Главы финансируемых государством организаций, учрежденных в соответствии с законом, резолюцией Национальной Ассамблеи или актом Совета министров; 19. Члены Наблюдательного совета, Управляющий Национального фонда медицинского страхования и директора региональных фондов медицинского страхования; <...> 21. Судебные исполнители и сотрудники правоохранительных органов; 22. Представители государства или муниципалитетов в управляющих или контролирующих органах коммерческих корпораций, в капитале которых у Государства или муниципалитета имеется доля, или некоммерческих юридических лиц; 23. Управляющие и члены управляющих или контролирующих органов принадлежащих муниципалитетам или государству предприятий, так

повышенными антикоррупционными обязанностями субъектов идут Чехия¹⁰⁹, Грузия¹¹⁰, Латвия¹¹¹ и некоторые другие страны.

же как и другим юридическим лицам, учрежденным в соответствии с законом, с законодательным актом государственного органа или органа местного самоуправления; 24. Члены политических кабинетов и советники и эксперты при политических кабинетах; 25. Сотрудники Администрации Президента, законодательных, исполнительных и судебных властей, сотрудники местной администрации, сотрудники органов, учрежденных в соответствии с законом, за исключением сотрудников, занимающих технические позиции». См.: URL: <https://mi.government.bg/en/library/conflict-of-interest-prevention-and-ascertainment-act-447-c25-m258-2.html>.

¹⁰⁹ В перечень должностных лиц включены также все члены Национального банка, а не только Председатель, также члены президиума Комиссии по ценным бумагам, члены Совета по радио- и телевидению, руководители отдельных органов и др.: см. Закон «О конфликте интересов» Чешской республики от 16.03.2006 № 159/2006. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html>.

¹¹⁰ В перечень должностных лиц включены, среди прочих, руководители структурных подразделений министерств Грузии; руководители структурных подразделений Администрации Президента Грузии и лица, эквивалентные им; руководители юридических лиц публичного права (кроме тех, которые созданы для культурной, образовательной, научной, исследовательской, спортивной и религиозной деятельности и политических партий) и их заместители; начальник Службы государственной безопасности Грузии и его заместители, руководители и их заместители структурных подразделений Службы государственной безопасности; руководитель Службы доходов и его заместители, а также руководитель налогового органа Службы доходов; «любое другое лицо, избранное, назначенное или утвержденное в соответствии с Конституцией Грузии» и др. А для целей определения круга обязанных подавать декларации о доходах к числу публичных лиц отнесены, среди прочих, руководители некоммерческих юридических лиц, учрежденных органами государственной власти или местного самоуправления; руководители предприятий, 100% акций или доля которых принадлежат государству или органу местного самоуправления, а также руководители дочерних компаний таких предприятий и др. См. Закон Грузии «О конфликте интересов и коррупции в государственной службе» 1997 г. в ред. Закона № 157 от 21.12.2016 // URL <https://matsne.gov.ge/en/document/download/33550/56/en/pdf>.

¹¹¹ К публичным должностным лицам отнесены, среди прочих: глава канцелярии президента Латвии и его заместитель, директор канцелярии сейма и его заместитель; начальник Службы по предупреждению отмывания доходов, полученных преступным путем, и его заместитель; представитель владельца доли капитала публичного лица и его уполномоченное лицо; солдаты профессиональной службы Национальных вооруженных сил; член комиссии по государственным закупкам; должностные лица со специальными служебными званиями учреждений системы Министерства внутренних дел и пенитен-

Данные зарубежные примеры показывают, что Российская Федерация как минимум не уступает другим странам в стремлении расширить число обязанных субъектов. Однако в то же время зарубежная правотворческая практика в государствах, которые строят комплексное антикоррупционное законодательство, может свидетельствовать и о некоторых упущениях российского опыта. В частности, на основании сравнений можно заключить, что российское законодательство могло бы быть значительно более компактным и цельным: а) устанавливая перечень в одном нормативном источнике; б) устанавливая перечни не в подзаконных актах, а в источнике более высокого уровня, то есть в федеральном законе; в) проявляя из всех представителей власти особый интерес именно к должностным лицам высшего уровня, что может выражаться в конкретном и максимально детальном перечислении наименований должностей высших должностных лиц в сочетании с указанием общих признаков, обобщающих государственных и муниципальных служащих.

Итак, завершая разговор о круге лиц, на которых наложены особые публичные антикоррупционные обязанности и которые при этом относятся к числу субъектов конституционно-правовых отношений — и потому должны детально исследоваться конституционно-правовой наукой, можно сказать, что к ним относятся субъекты, известные в нашем законодательстве как «лица, замещающие государственные и муниципальные должности». В вопросе о поиске единого для межотраслевой юридической дискуссии в России достаточно компактного термина, описывающего данную категорию субъектов, в принципе, этого может быть достаточно.

Если эту тему немного развить, добиваясь большей компактности и смысловой емкости термина, которым могла бы оперировать научная доктрина, то, принимая во внимание распространенность в российской правовой теории и законодательстве

циарной администрации Латвии и др. См.: Закон Латвии «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных служащих» 2002 г. в ред. Закона от 17.06.2015 // URL: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On_Prevention_of_Conflict_of_Interest_in_Activities_of_Public_Officials.pdf.

термина «должностное лицо», а также широкое использование термина «публичное должностное лицо» при переводе международных антикоррупционных конвенций на русский язык, также было бы целесообразно более широко эксплуатировать в исследованиях термин «высшие публичные должностные лица». В его использовании также есть определенные преимущества, поскольку он имеет корреляцию и с историей российского законодательства, и с современным нормативным языком международного общения по вопросу об этике власти.

Наиболее кратким термином, который сегодня используется в российском законодательстве в отношении данной категории должностных лиц и является эквивалентом предложенного, можно считать термин «лица, замещающие государственные и муниципальные должности» («замещающие государственные и муниципальные должности лица»). Несовпадение предложенного для научной доктрины термина «высшие публичные должностные лица» и термина, вытекающего буквально из законодательства, будет дополнительно символизировать большое число вопросов, которое наука имеет к действующему законодательству.

Оговоримся особо, что в дальнейшем для целей данного исследования мы будем использовать термин «лица, замещающие государственные и муниципальные должности» и «высшие публичные должностные лица» в качестве синонимов.

Что касается набора должностей, которые относятся к числу «высших публичных должностных лиц», и потому их антикоррупционные обязанности должны определяться нормами конституционного права и формироваться в рамках конституционно-правового регулирования, то главные идеи можно свести к следующему:

Общими признаками относимости должностных лиц к указанной наивысшей иерархической категории, статус которых устанавливается нормами конституционного права, являются следующие:

- российская конституционная доктрина связывает с данными должностями непосредственное осуществление публичной власти в Российской Федерации (или в терминах законодательства о системе государственной службы — данные

- должности учреждены «для непосредственного исполнения полномочий государственных органов» (либо органов местного самоуправления) (содержательный критерий);
- учреждение соответствующих должностей в нормативных актах высшей юридической силы для каждого уровня власти (соответственно, для федерального уровня — Конституцией РФ и федеральными законами; для уровня субъектов РФ — конституцией (уставом) и законами субъектов РФ; для муниципального уровня — уставами муниципальных образований, а также федеральными законами и законами субъектов РФ) (формальный критерий);
 - совместное участие в назначении на такие должности высших органов власти соответствующего территориального уровня (процедурный критерий);
 - также позволительно выделить наличие дополнительных особых маркеров, элементов правового положения, характеризующих более высокий уровень таких должностных лиц по сравнению с государственными или муниципальными служащими (например, наличие должностной неприкосновенности).

Нормативные перечни «высших публичных должностных лиц» сегодня разрозненны (определяются отдельно для разных территориальных уровней власти; особые перечни устанавливаются для отдельных антикоррупционных обязанностей; и т.п.), но зарубежный опыт показывает, что подобный перечень может быть унифицирован. Поэтому есть смысл, не нарушая установленного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами и принципа отделения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, провести нормативную систематизацию круга лиц с особыми публичными антикоррупционными обязанностями, дав их в едином источнике высокого уровня.

Нормативный перечень «высших публичных должностных лиц» в настоящее время имеет большое число пробелов. Необходимо включение в этот перечень должностей, которые в нем отсутствуют.

Стоит проработать возможность использования в законодательстве не только термина, определяющего признаки и перечень

высших публичных должностных лиц, но также и категории «лиц, приравненных к ним». Это позволит включить в систему государственного контроля не только действующих должностных лиц, но и бывших должностных лиц, и лиц, которые имеют большое, хотя и неформальное влияние на принятие политических решений. При организации этой работы полезно использовать концепт «политически значимых лиц» (“politically exposed persons”).

Исходная ориентированность российского антикоррупционного законодательства на государственных и муниципальных служащих может быть переосмыслена в сторону большего внимания в отношении «высших публичных должностных лиц» каждого территориального уровня власти. Это обеспечит большую эффективность в использовании государственных ресурсов по контролю за исполнением антикоррупционных требований и способно привести к большей фактической отдаче на уровне служащих благодаря эффекту «личного примера руководителя».

Во избежание практических перекосов в отнесении отдельных должностных позиций к нормативному перечню высших публичных должностных лиц было бы правильно в качестве варианта: а) в базовом антикоррупционном законе зафиксировать отсылку об установлении данного перечня президентом (если не найдет поддержки идея определения их перечня на уровне закона), б) обозначить другие общие критерии, которые дополняют формальный и отчасти содержательный критерии, отраженные в законодательстве о системе государственной службы.

Перечень государственных должностей, которые замещают «высшие публичные должностные лица», мог бы иметь более последовательную структуру, которая соотносилась бы с логикой разделения властей и учетом системы «классических» органов власти, относящихся к каждой из ветвей, и дополнительных органов, характеризующихся особым статусом в правовой доктрине и ролью в системе сдержек и противовесов.

Таким образом, рассмотрен вопрос о круге субъектов должностных антикоррупционных обязанностей в системе конституционно-правовых отношений в России.

§3. Конфликт интересов как системообразующая категория для антикоррупционных элементов статуса должностных лиц

Вопрос о том, какой теоретический концепт мог бы позволить систематизировать все текущие изменения российского конституционного законодательства в части антикоррупционных стандартов поведения должностных лиц, является весьма нетривиальным. Поскольку подавляющее большинство таких стандартов в российском конституционном законодательстве были восприняты через условное посредничество базового антикоррупционного закона 2008 г. главным образом из российского законодательства о государственной службе, где, в свою очередь, были отражены не без влияния современной зарубежной теории государственного управления и международных антикоррупционных конвенций, правильный ответ следует искать в области категорий, которые сопровождали развитие сравнительной науки и международных конвенций в этой сфере.

Учитывая задачи систематизации большой области явлений, сферу поиска необходимо логически сузить до наиболее фундаментальных понятий, понятий такого уровня, которые способны дать объяснение коррупции, категоризировать коррупционные проявления, определить значение и место в системе правового регулирования различных механизмов противодействия коррупции.

Попытка теоретизации разговора о наиболее общих категориях, присутствующих в общей российской и зарубежной литературе по проблемам противодействия коррупции способна увести разговор к таким фундаментальным проблемам социальной философии как этика власти, либо общим идейным основам современного международного антикоррупционного движения вроде утверждения в обществе культуры “integrity” (которая понимается здесь как культура публичной службы, основанная на порядочности и неподкупности представителей власти) и прочие. Однако для того чтобы оставаться в русле строгого юридического исследования необходима такая категория, которой оперирует правовая наука и законодательство.

С другой стороны, очевидно, что отдельные антикоррупционные запреты, ограничения или требования являются лишь частными случаями процедурных гарантий надлежащего поведения должностных лиц (например, запрет заниматься предпринимательской деятельностью, запрет на получение подарков, обязанность декларирования доходов и т.д.) и потому таковые по определению не способны занять место некой фундаментальной категории, управляющей системой антикоррупционных изменений законодательства. В большом многообразии юридических механизмов, сопровождающих развитие антикоррупционного законодательства, требуется выделить некую идею, которая может претендовать на то, чтобы являться основой идеологии антикоррупционных изменений, объяснять их, систематизировать, руководить их развитием.

В основу поиска логично положить само понятие коррупции. Как известно, она представляет собой использование должностного положения в некой социальной иерархии в личных интересах, то есть обозначает недопустимую ситуацию, когда доверенная власть используется лицом не для общих целей, а для своих собственных. Необходимо оценить, существует ли в современной правовой науке относительно разработанное понятие, которое способно описать более общую ситуацию, такую ситуацию, которая бы предшествовала выбору коррупционером негодного варианта поведения? И, действительно, современные теоретические разработки о противодействии коррупции и международные акты, устанавливающие антикоррупционные стандарты поведения представителей власти, оперируют категорией, для которой оказывается возможным уложить понятие коррупции в более общее рассмотрение и для которой посилено решение других системных задач. Речь идет о категории конфликта интересов.

В последние десятилетия из малозаметной и плохо формализованной идеи понятие конфликта интересов выросло до масштабов объемной концепции, которая позволяет объяснять место и систематизировать различные должностные обязанности, став одним из ключевых элементов разговора о статусе представителей власти.

Стоит специально оговориться, что на системообразующую роль претендует, конечно, не какая-либо отдельная антикоррупционная обязанность должностного лица, в названии которой используется этот термин. Например, обязанность урегулирования конфликта интересов или обязанность уведомления о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и т.д. Значение имеет само явление конфликта интересов.

В общем смысле задачи категории конфликта интересов состоят в концептуализации проблемы гарантирования лояльности представителя власти целям служения обществу, стойкой приверженности публичным интересам и беспристрастности при осуществлении своих обязанностей по службе. Под конфликтом интересов в его специальном значении понимают коллизию должностных обязанностей и личных интересов должностного лица, которая может причинить вред общественным интересам в силу того, что оно предпочтет личное общественному.

Как в российской, так и в зарубежной литературе небезосновательно принято подчеркивать, что сам по себе конфликт интересов не является нарушением¹¹², это лишь предпосылка, показывающая что факт такого предпочтения личных интересов общественным может иметь место. Интересна позиция ряда авторов о том, что наличие конфликта интересов является и во все естественным спутником осуществления публичных полномочий: «конфликтность, нахождение в ситуации противоречия различных интересов — это обычное субъективное состояние для человека, который уполномочен принимать решения от лица других. И это его внутреннее состояние может быть оценено только по внешним индикаторам»¹¹³.

Интересный смысловой нюанс в вопросе сущности конфликта интересов раскрывают слова кардинала Ришелье, по-

¹¹² Public integrity theories and practical instruments. Edited by Patrycja J. Suwaj, Hans J. Rieger. 2009. P. 49.

¹¹³ Peters A. Managing conflict of interest: lessons from multiple disciplines and settings // Peters A., Handschin L. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012. P. 363.

лагавшего, что лучше коррумпированный чиновник, чем некомпетентный, поскольку некомпетентный всегда принимает неправильные решения, а коррумпированный только тогда, когда он не руководствуется публичными целями¹¹⁴. Представляется, что это логически порочное утверждение, поскольку предполагает, что коррумпированный чиновник всегда компетентен, что весьма сомнительно. Скорее наоборот, сегодня принято рассматривать отсутствие склонности к коррупции как ключевую составляющую «компетенций» публичного служащего. Вероятно, слова столь известного исторического персонажа выглядят убедительно для эпохи абсолютизма, когда не существовало профессиональной бюрократии в современном понимании, а государственные должности официально продавались на торгах или передавались по наследству. Однако в эпоху современной, рациональной бюрократии и развитых демократических институтов профессионализм должностных лиц гарантируется требованиями к кандидатам, конкуренцией и прозрачностью процедур замещения должностей. Однако строительство профессиональной бюрократии, в первые десятилетия XX века в погоне за эффективностью сделавшее упор на организационно-технических требованиях к публичным служащим, упустило контроль за соблюдением другой части требований — этической. И современное антикоррупционное движение, проявляющееся теперь и в национальном законодательстве, отражает попытку восстановления утраченного баланса.

Почему конфликт интересов является ценным объектом для изучения в науке конституционного права? Ответ в том, что концепция конфликта интересов логически расположилась в центре современного объяснения происхождения и предотвращения коррупционных проявлений в деятельности представителей власти. При этом тип государственных органов (и шире — публичных образований), поведение представителей которых находится в фокусе внимания этой концепции, не имеет никакого значения. Конфликт интересов универсален для носителей любой публичной функции, он актуален для любого лица, которое «уполномо-

¹¹⁴ Ibid. P. 96.

чено принимать решения от лица других». В системе конституционно-правовых отношений наделение властью принимать общие решения и последующее осуществление публичной власти является первичным объектом регулирования. Взаимодействия такого рода составляют ядро предмета конституционного права. А если конфликт интересов представляет собой фундаментальную категорию для объяснения порядка осуществления публичной власти должностными лицами, то он концептуально входит в пределы рассмотрения конституционно-правовой науки.

Помимо теоретического довода существует и ряд прикладных обоснований, доказывающих закономерность интереса конституционного права к категории конфликта интересов.

Одна из причин роста внимания науки конституционного права к этому институту заключается в определенном акценте международных антикоррупционных документов, включающих проблематику конфликта интересов, на особенностях должностных требований к руководящему звену представителей власти. Этот акцент формально выражен, как говорилось выше, не столько в широкой представленности норм, сколько в особых оговорках о специфике регулирования их статуса. Конституционное право должно улавливать эту специфику.

Тесно связанный с этим аспект — довольно четко различимая ставка многих международных документов на значимость лидерства (“leadership commitment”) в системе служебных отношений. Важность личного примера руководителей, их лидерства в проведении и укоренении антикоррупционных стандартов — один из лейтмотивов «мягкого права» в сфере современной антикоррупции. Считается, что действенный путь внедрения новых антикоррупционных стандартов связан с деятельностью руководителей в любых областях публичного управления и хозяйствования, которые возьмут на себя задачу быть образцом для подражания, покажут личный пример надлежащего поведения и организуют работу по соблюдению стандартов в подведомственном органе. Разумеется, это особенно важно для публичных фигур, политиков, чье влияние распространяется не только на подчиненных, для которых следование этим требованиям является не моральным дол-

гом, а юридической служебной обязанностью, но и на общество¹¹⁵.

Следующий довод, обосновывающий потребности конституционного права вникать в научную дискуссию о содержании и формах предотвращения конфликта интересов, заключается в том, что при взаимодействии субъектов конституционно-правовых отношений могут иметь место свои особенности понимания конфликта интересов, его обнаружения и выхода из ситуации конфликта интересов, которые отличаются от ситуаций конфликта интересов рядовых государственных служащих. Например, существуют различия в остроте проблемы конфликта интересов при осуществлении одних и других полномочий, различия в наборе рискованных ситуаций возникновения конфликта интересов обычных служащих и должностных лиц политического уровня, существуют отличия в перечне должностных ограничений для публичных служащих и для политических должностных лиц, подразумеваются различия в способах формального отражения ограничений для них, не исключена специфика антикоррупционных требований, предъявляемых к представителям разных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и разных уровней власти (федеральная, региональная, местная) и т.д.

Но один из самых важных доводов заключается в том, что имеют существенную специфику механизмы урегулирования конфликта интересов и возложения ответственности за его неустранение. В системе государственной службы, где управление кадрами унифицировано, разрешение конфликта интересов осуществляет внутренняя комиссия, а ставит точку в большинстве вопросов руководитель. Но в пуле субъектов конституционно-правовых отношений часто нет руководителей, поскольку сами оцениваемые являются таковыми. Более того, в отличие от органов государственного управления, в области деятельности каждого отдельного типа высших органов власти гарантии предотвращения и

¹¹⁵ "Leadership. All public officials, particularly more senior public officials and senior managers, should arrange their private-capacity interests in a manner that preserves public confidence in their own integrity and the integrity of their organisation, and sets an example to others". См.: Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 31.

урегулирования конфликта интересов их представителей оказываются различными, ведь организационно-кадровое устройство судебной системы, парламента, правительства и т.д. не одинаково.

Наконец, еще одна причина, по которой конституционное право сегодня вступает в научную дискуссию о конфликте интересов, не удовлетворяясь получением готового знания извне, состоит в том, что конфликт интересов — это теоретически более масштабная категория, чем его позволяет рассматривать предмет административного права и наука государственного управления, под сенью которых в отечественном дискурсе до последнего времени велось его обсуждение. Концептуально это проблема уровня общей теории государства и права, поскольку она касается не только некоего набора организационно-технических требований к служащим для профилактики коррупции, но связана с выработкой критериев качества публичной власти в современном обществе и обусловлена фундаментальной проблемой обеспечения доверия людей к формальным выразителям их интересов и устранения политического отчуждения.

Очевидно, что без конституционного права, ответственного за порядок формирования и осуществления публичной власти, полноценная дискуссия по этому вопросу не может состояться. Поэтому задача конституционно-правовой науки заключается в том, чтобы поддержать обсуждение этого вопроса, сделав его менее односторонним, более цельным, и подготовить комплексный материал для отработки всесторонне взвешенной концепции на уровне общей теории государства и права.

Сегодня предполагается, что место, где вопрос конфликта интересов сочленяется со структурой общей теории государства и права, — это тема устройства государственного аппарата, его базовых принципов¹¹⁶. Из этой части материнской правовой науки

¹¹⁶ «Среди такого рода принципов следует назвать принципы оптимальности построения и функционирования аппарата, эффективности его действия, законности и конституционности, высокого профессионализма государственных служащих, соблюдения высоких этических требований членами парламентов и чиновниками, их полной политической лояльности и др.». — Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд. М., Норма, 2010. Том 1. Государство. С. 318.

проблематика конфликта интересов передается в основные отраслевые юридические науки — конституционное, административное, трудовое, уголовное право и др.

Несколько сложнее выглядит связь этого фрагмента структуры теории государства и права с гражданским правом, которому также известны проблемы конфликта интересов, но в отличие от трудового права — уже не в государственных и прочих организациях массового коллективного труда, а для корректной настройки корпоративных отношений в коммерческих и некоммерческих юридических лицах. В гражданском праве содержательная проблематика конфликта интересов фигурирует в целом ряде вопросов разной юридической природы: а) в системе регулирования сделок, основанных на доверии (представительство, доверенность), б) в дополнительном гарантировании прав рядовых членов корпораций при совершении так называемых «сделок с заинтересованностью», в) при организации корпоративного антикоррупционного комплаенс-контроля в соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства и т.д.¹¹⁷ Данная гражданско-правовая проблематика, по всей видимости, происходит из той ветви западной антикоррупционной дискуссии, которая в 1970-е годы подстегнула развитие международного движения по сокращению практик подкупа в международных коммерческих операциях. К какому структурному элементу отечественной теории государства можно подвести эту проблематику — вопрос нетривиальный, как и в целом вопрос о степени автономности развития российской доктрины гражданского права от отечественной теории государства и права. Поэтому можно сказать, что существует определенная вероятность, что новые теоретические изыскания на стыке теории публичного и частного права и дальнейший рост значения проблематики доверия как универсальной проблемы социальной организации приведут в перспективе к реконфигурации структуры отечественной теории государства и права, и вопрос о конфликте интересов найдет себе некое иное место, более высокое в системе теоретических приоритетов юридического знания.

¹¹⁷ См.: *Дедов Д.И.* Конфликт интересов. М., Волтерс Клувер, 2004.

Говоря об общей правовой теории, нельзя не обратить внимания на вопрос, который способен вызывать определенную дезориентацию. Это вопрос о соотношении теоретико-правовой проблемы законного интереса и концепции конфликта интересов как института современного антикоррупционного законодательства. Отмеченная путаница возникает ввиду использования в двух разных юридических терминах одного и того же слова «интерес» как семантической языковой единицы. Однако концептуально это совершенно разные проблемы. Начнем с того, что они изучаются в разных отраслях теоретико-правового знания. Вопрос о законном интересе в праве — это проблема общей теории права, где рассматриваются аспекты трансформации стремлений людей в более строгие, юридически значимые формы, аспекты соотношения законных интересов и субъективных прав, юридические способы защиты гражданами своих интересов и др.¹¹⁸ В то же время вопрос о конфликте интересов — это проблема теории государства, вопрос организации государственного аппарата, гарантий осуществления представителями власти своих функций в соответствии с должностным предназначением¹¹⁹.

Считается, что постановка вопроса о законном интересе ведет свое начало от позиции Р. Иеринга о том, что право — это защищенный интерес¹²⁰. В общем смысле законные интересы — это некие стремления человека, которые не противоречат законодательству. Некоторые из них являются важными для большинства людей, имеют всеобщий характер и благодаря постоянной актуализации со временем приобретают свойство субъективных прав человека, которые обрстают механизмами формальной юридической защиты в законодательстве и на которые начинает опираться судебная практика. Нормальное явление — коллизия законных интересов различных лиц. Важно обратить внимание, что речь идет о конфликте интересов двух и более субъектов, где

¹¹⁸ Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд. М., Норма, 2010. Том 3. Государство, право, общество. С. 241.

¹¹⁹ Там же. С. 318.

¹²⁰ *Иеринг Р.* Интерес и право // Избранные труды. Самара, 2003. С. 481.

каждый из них защищает свой интерес. В силу общего характера такой постановки вопроса потенциально существует неисчислимое количество направлений правовой дискуссии о законных интересах. Среди самых актуальных сегодня можно выделить, например, соотношение законного интереса и субъективного права, юридическая эволюция законных интересов, формы защиты законных интересов и другие. В контексте антикоррупционной правовой научной дискуссии вопрос о законных интересах обычно поднимается в прикладных аспектах. Например, правомерный лоббизм справедливо рассматривается как вариант отстаивания законных интересов¹²¹.

Однако конфликт интересов как один из ведущих институтов современной антикоррупционной теории является производным иного типа общественных отношений. Они связаны с контролем лояльности представителей власти интересам общества в целом, публичным интересам, а не своим собственным при осуществлении публичных функций. Сам по себе конфликт интересов возникает не между двумя субъектами, это проблема отдельно взятого человека, когда проявляется определенное противоречие его служебного долга как должностного лица и его же интересов как физического лица — обывателя. И современная масштабная система правовых гарантий, складывающаяся вокруг этого института, посвящена либо предупреждению возникновения данной дилеммы, либо такому выходу из нее, чтобы не пострадали общественные интересы, чтобы должностное лицо не имело возможности предпочесть публичные интересы личным.

В литературе имеет место еще одна любопытная постановка вопроса, которая усложняет понимание концепта «конфликт интересов». Она пришла в актуальную юридическую дискуссию из теории государственного управления, которая пытается сделать для себя полезными современные изыскания в сфере политэкономического анализа общественных явлений. Речь идет о позиции ученых, которые говорят о возможности существования так называемого «институционального конфликта интересов». Так,

¹²¹ Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., НОРМА, 2008. 496 с.

П. Кудюкин в пример такого приводит ситуацию, когда государственный орган выполняет определенные публичные функции и одновременно осуществляет контроль за их выполнением¹²². Представляется, что с соответствующими оговорками так можно ставить вопрос¹²³. Но при этом необходимо различать две ситуации, которые не относятся к проблеме конфликта интересов в том понимании, которое этому термину придается современным российским антикоррупционным законодательством.

Первая ситуация: как правило, если у должностного лица при осуществлении полномочий появляется конфликт между одними публичными обязанностями и другими публичными обязанностями, обычно подразумевается проблема недопустимого совмещения двух и более публичных должностей. Этот вопрос будет рассмотрен ниже. Но упомянутый автор имеет в виду другую проблему — когда такой конфликт публичных интересов возникает у должностного лица по одной должности, например, у руководителя органа власти с разносторонними и запутанными функциями, когда тот поставлен перед выбором и обязан предпочесть выполнению одной публичной задачи другую публичную задачу. Представляется, что применительно к одному должностному лицу это некоторая аномалия, говорящая о том, что данному органу власти присущи избыточные и противоречивые функции, что требует пересмотра статуса такого органа.

Ситуация противоборства разных публичных интересов в деятельности разных органов власти, разных должностных лиц — это более приемлемый случай, поскольку он предусматривает некую публичную коммуникацию и согласование воли разных субъектов либо их взвешивание более высоким должностным лицом или в рамках других процедур, например, в суде в делах по спорам о компетенции.

¹²² Кудюкин П.М. Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. СПб.: Норма, 2005. С. 123.

¹²³ Данная проблема аналогичным образом ставится и формулируется в зарубежной литературе, в т.ч. в документах ОЭСР. См.: Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 66.

Но существует и более тонкая постановка того же вопроса, когда высокое должностное лицо, обычно в системе исполнительной власти, руководит неким комплексным направлением, в рамках которого имеет место столкновение различных публичных внутриведомственных интересов, а также частных интересов рыночных субъектов в регулируемой им сфере деятельности (притом что стимулирование развития частного бизнеса — это тоже публичная задача). Иными словами, в этом случае должностное лицо вынуждено принимать решение в условиях многообразия публичных задач, выполнение которых находится в сложной взаимосвязи, в том числе в положении противоречия. С позиции должностного лица разрешение коллизии различных публичных интересов при принятии решения было бы целесообразно мотивировать формальными основаниями, по которым будет ясно, почему из большого многообразия вариантов было отдано предпочтение данному.

Для предотвращения некомпетентных или неоптимальных решений существует большое число механизмов, связанных не с предотвращением конфликта интересов (в котором встречается служебный и личный интерес одного человека), а с процедурами работы органа власти: строгое выполнение профессиональных квалификационных требований при замещении должности руководителя, гарантии прозрачности деятельности органов власти, наличие административных регламентов принятия решений, возможность обжалования решений, передача права принятия окончательного решения на вышестоящий уровень, в том числе в коллегиальной форме, либо, наоборот, делегирование этого права на нижестоящий уровень специальному субъекту, обсуждение решения в экспертном сообществе или в общественных палатах при органах власти, регулирование взаимодействия с лоббистами и т.д.

Однако если выбор варианта решения при внешней коллизии разных публичных интересов оказывается так или иначе обусловлен некими корыстными мотивами или иной личной вовлеченностью должностного лица, то имеет место обычный конфликт интересов.

Вторая ситуация именуется в строгом смысле не «институциональным конфликтом интересов», а институциональным конфликтом. Под ним, как правило, подразумевается институционализированное, то есть введенное в рамки действующих в данном обществе социальных институтов конфликтное противоборство, цель которого состоит не в разрушительной борьбе с соперником, а в поисках возможностей для взаимного урегулирования возникших разногласий¹²⁴. Представляется, что это совершенно традиционный для современного конституционализма подход, позволяющий сбалансировать публичные интересы различного происхождения к всеобщей пользе, когда благодаря юридической процедуре создаются условия для контролируемого формального состязания сторон — выразителей разных интересов. Эта идея стоит в основе доктрины разделения властей и шире — доктрины сдержек и противовесов, эта же идея стоит в основе коллективной работы парламентского представительства, коллегиальности принятия решений в правительстве, эта же идея стоит в основе судебного процесса. И в целом, как видится, в этом состоит одно из важнейших предназначений права — перевести открытый социальный конфликт в плоскость формального, институционализированного конфликта для обеспечения взвешенного процедурного контроля с целью предотвращения использования более примитивных инструментов выяснения отношений вроде насилия.

Отталкиваясь от этого рассуждения, логично бросить взгляд на современные представления о генезисе концепции конфликта интересов. Многие исследователи усматривают в ней глубокие исторические корни.

Проблема общественных отношений, которая сегодня помещена в рамки концепции конфликта интересов, не нова. «Конфликт интересов как правовое понятие гораздо моложе, чем идея, которую он выражает»¹²⁵. Наблюдатели склонны полагать, что ис-

¹²⁴ Энциклопедический словарь по психологии и педагогике. 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: https://psychology_pedagogy.academic.ru/8328/ (дата обращения: 16.04.2020).

¹²⁵ Peters A., Handschin L. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012. P. 4.

токи проблемы ранее были заключены в более простой формуле организации власти и подчинения, созвучной максиме «нельзя служить двум хозяевам» и в форме юридического принципа «никто не судья в своем собственном деле» (*nemo iudex in re sua* или *nemo iudex in propria causa*)¹²⁶. Потенциально в историко-правовой литературе можно обнаружить множество спорадических проявлений логики гарантирования непредвзятости, объективности представителей власти, которые до последнего времени не были систематизированы, поскольку не особо в этом нуждались. К примеру, встречается упоминание французского закона 1254 г., который «вслед за принципами римского права запрещал наместникам занимать деньги или приобретать собственность в пределах своей провинции под угрозой отмены контрактов и конфискации имущества королем, иными словами, запрещал этим должностным лицам заключать контракты с теми лицами, за управление которыми они отвечали»¹²⁷.

Эксперты ОЭСР в одном из широко цитируемых в профессиональной литературе источников говорят о трех основных этапах эволюции идеи наложения ограничений на публичных должностных лиц для гарантирования их беспристрастности и служения общим интересам. Первый этап связан с расширением древнего принципа «никто не судья в своем собственном деле» от сугубо личной, индивидуальной заинтересованности до пределов заинтересованности круга членов семьи и других лиц, которые имели близкие отношения с принимающим решение лицом в рамках государственного управления или в судебном процессе. Подарки, подношения принимающим решения лицам также в рамках этого этапа эволюции рассматриваются как основа для обвинений в предвзятости должностного лица.

Второй этап наложения ограничений на представителей власти связывается с внедрением доктрины разделения властей, когда для предотвращения узурпации власти и злоупотреблений были установлены правила баланса и взаимной зависимости основных

¹²⁶ Ibid. P. 4.

¹²⁷ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 148.

высших органов власти, которые тогда воплощали собой основные центры политической силы. Ее наследием является недопустимость занятия должностей в государственных органах разных ветвей власти. С тех пор запрет совмещения должностей — традиционный элемент статуса публичных служащих и залог их служения общественным интересам.

Наконец, третий, современный этап характеризуется появлением большого множества новых типов взаимодействия, кооперации государственного и негосударственного сектора, отказом от восприятия государства как монополиста в производстве важных для всего общества результатов, переосмыслением классической модели рациональной бюрократии¹²⁸. Взаимопроникновение государственного и негосударственного сектора высвечивает новые формы зависимостей представителей власти, что влечет необходимость поиска новых гарантий лояльности должностных лиц публичным интересам. Здесь же проявляет себя и повышенная требовательность людей в отношении лиц, которые призваны их представлять, в первую очередь в западном сообществе развивается культура особой чувствительности людей к уважению их интересов, а также формируются новые организационные и технологические формы контроля за властью, которые позволяют делать общественное наблюдение более предметным и эффективным.

Таким образом, современный юридический концепт конфликта интересов является следствием усложнения системы государственного управления, экспериментов в области реализации идей доктрины Нового государственного управления, «нового менеджизма» (New Public Management), активизацией новых форм сотрудничества государства и частного сектора, таких как государственно-частное партнерство, создание саморегулируемых организаций, обмен персоналом или спонсорство¹²⁹.

Отметим между делом, что в специальной зарубежной литературе о конфликте интересов даже во фрагментах об исторических параллелях сложно встретить какие-либо отсылки к уголовному

¹²⁸ См. об этом подробнее: Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD. Guidelines and Overview. 2003. P. 63.

¹²⁹ Ibid. P. 22.

законодательству, которое с древних времен оттачивает санкции по таким коррупционным преступлениям, как взяточничество и казнокрадство. Представляется, что этот образ мысли задан той областью знания, которая питает современную теорию в этом вопросе, благодаря которой концепция конфликта интересов получила поддержку и была отражена в международных актах и во внутреннем законодательстве подавляющего большинства стран мира, то есть наукой государственного управления. Западная теория государственного управления делает ставку в большей степени на формирование определенной культуры властвования, положительных образцов поведения, профилактику, нежели на карательные меры в отношении не справившихся с ношей ответственности. Последнее не представляет большого интереса для этой области знания.

Однако, как представляется, для России уголовно-правовое законодательство не является чуждым элементом системы государственного управления. В части вопросов, где отечественное конституционное или административное право ранее было скованно идеологическими препонами, уголовно-правовая практика успешно развивалась, давая возможность совершенствоваться и доктрине. Поэтому не стоит исключать, что ряд характеристик, свойственных западному концепту конфликта интересов, с большей эффективностью может быть на российской почве адаптирован с опорой на достижения отечественной уголовно-правовой доктрины в части служебных преступлений. Например, как мы увидели ранее в вопросе о юридическом понятии должностного лица, учет российской уголовно-правовой доктрины оказывается весьма полезным при определении признаков субъектов антикоррупционных обязанностей, при установлении характеристик корыстной и иной личной заинтересованности и т.д.

Представленный выше взгляд на конфликт интересов как на третью фазу эволюции правовых понятий, гарантирующих объективность и беспристрастность представителей власти, необходимо конкретизировать. Считается, что первые упоминания как такового понятия «конфликт интересов» в законодательстве связано с практикой США первой половины XX века, которая в

значительной мере носила децентрализованный и активистский характер.

Можно обратить внимание на то, что понятие конфликта интересов в США связано в первую очередь с возможной личной финансовой заинтересованностью: предполагается, что государственный служащий имеет некие финансовые активы, которые могут повлиять на корректность его публичной работы. Очевидно, что для России и других государств с советским номенклатурным прошлым более актуальный акцент понятия конфликта интересов традиционно пролегает немного в другой области, в сфере неформальных «связей», которые гарантируют получение дефицитных услуг, продвижение по карьерной лестнице и т.п. Хотя в наши дни постсоветские государства, страны так называемого «государственного капитализма» имеют более сложную картину личных зависимостей, соединенных одновременно и с собственными советскими бюрократическими традициями, и с адаптацией заимствованного рыночного уклада экономической деятельности.

Соответственно, в отношении увязки проблемы финансовой заинтересованности представителей власти исследователи отмечают, что если еще в 1930-е годы в США не предполагалось в этические кодексы государственных должностных лиц включать какие-то антикоррупционные обязанности по противодействию финансовой заинтересованности служащих, то уже в 1950-е годы Национальная муниципальная лига разрабатывает проект закона о конфликте интересов и декларировании доходов. В 1960-е и в особенности в 1970-е годы этические кодексы, разрабатываемые в разных штатах, уже всю используют обязанности о финансовом раскрытии и предполагают не только пожелания, но рассматривают нарушения правил декларирования как правонарушение, влекущее наложение штрафных санкций¹³⁰.

Существенным продвижением этой тематики на федеральном уровне в США является новая открытая политика президента Дж. Кеннеди, в заслугу которому ставят смену в 1960-х годах

¹³⁰ *Antechiarico F.A. Jacobs J.B. The Pursuit of Absolute Integrity, Chicago and London, 1996. P. 47–48.*

репрессивного подхода к обеспечению этической чистоты государственных служащих посредством американского уголовного законодательства, сформированного в этом вопросе еще в эпоху Гражданской войны в США в 1860-е, на профилактические, так называемые проактивные меры, направленные на предупреждение возникновения конфликта интересов. Отмечается, что этот сдвиг принципиальных подходов был связан с идеей, что удар по общественному доверию к власти наносит не только факт реального, свершившегося злоупотребления, но и видимость наличия конфликта интересов¹³¹.

Следующий важный этап в утверждении концепции конфликта интересов связан с выходом идеалов новой правительственной этики за пределы границ США, в том числе после принятия Закона США о коррупции за рубежом в 1977 г. и началом активного публичного этического строительства, прежде всего, в англо-саксонских странах (Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Так, большое влияние на развитие официальных представлений о содержании концепта конфликта интересов на рубеже 1970-80-х годов оказала созданная под эгидой Британского содружества Комиссия по расследованиям, возглавляемая австралийским государственным деятелем сэром Найджелом Боуэном (Sir Nigel Bowen, К. В. Е.), а также канадская межпартийная комиссия по конфликту интересов, известная как комиссия Старра — Шарпа (bi-partisan Task Force on Conflict of Interest, the Starr–Sharp Task Force), разработавшие классические образцы этических кодексов с детальными описаниями содержания понятия конфликта интересов, его признаков и способов его предотвращения и урегулирования¹³².

Что касается особенностей появления концепта «конфликт интересов» в международных актах, устанавливающих антикоррупционные стандарты, то, как нам уже известно, данного термина еще нет в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию

¹³¹ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 233.

¹³² Ibid. P. 103.

правопорядка 1979 г., но он появляется в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц 1996 г., при этом как вполне состоятельный, хорошо проработанный институт. Здесь конфликт интересов не просто упоминается, но дается развернуто, а о его месте в перечне стандартов должностного поведения говорит то, что его описанию посвящены четыре из одиннадцати пунктов документа, то есть более трети смысловых частей.

Так, по состоянию на 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН нашла возможным различать в концепции конфликта интересов такие проблемы, как запрет на использование своего положения для извлечения личных или финансовых выгод для себя, а также запрет на наличие каких либо финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с осуществлением должностных функций (п. 4); обязанность сообщать о возникновении конфликта интересов и предпринимать меры к его предотвращению и урегулированию (п. 5); запрет на использование своего должностного положения не по прямому назначению (п. 6); запрет на злоупотребление своими связями или информацией по должности после увольнения со службы (п. 7).

Эксперты отмечают, что международная методологическая база по устранению конфликта интересов за пределами круга государственных служащих и касающаяся непосредственно высших публичных должностных лиц, остается все еще довольно скудной. Рекомендация Совета Европы CM/Res (2010)12 относительно независимости судей¹³³ упоминает лишь случаи несовместимой деятельности, упуская из внимания частные случаи конфликтов. Также ни одной из международных организаций, и в частности Межпарламентским Союзом (IPU)¹³⁴, не выпущено какого-либо цельного руководства для парламентариев. По этой причине «законодателям пришлось неоднократно применять к судьям и парламентариям те же правила относительно конфликтов интересов, что и к государственным должностным лицам, хотя они не совсем

¹³³ URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78.

¹³⁴ URL: www.ipu.or

подходят к указанным категориям»¹³⁵. Причины этой ситуации нами уже были проанализированы, также как были оценены и некоторые перспективы, которые показывают, что процесс дальнейшей детализации стандартов в отношении представителей публичной власти высшего уровня является вопросом времени.

Поскольку в этой части текста мы ведем специальный разговор об институте конфликта интересов, будет уместно обратить внимание на своеобразный официальный перевод этого термина в русскоязычных версиях основных международных антикоррупционных документов. Несмотря на то, что в англоязычных версиях используется термин «conflict of interest» (то есть дословно — конфликт интересов) (см. п. 5 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц 1996 г., п. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции и т.д.), в русском переводе он звучит не как «конфликт интересов», а как «коллизия интересов». Профессор А. Ноздрачев справедливо усматривает в соотношении терминов «коллизия интересов» и «конфликт интересов» не полную синонимичность, а более сложное смысловое соотношение, которое «выражается логической связью “предпосылка — следствие”»: противоречия интересов неизбежно ведут к конфликту интересов»¹³⁶. Однако вряд ли это как-либо имелось в виду при официальном переводе на русский язык англоязычных версий конвенций. По всей видимости, причина более прозаична. Поскольку по состоянию на 1996 г. как год принятия Международного кодекса поведения государственных должностных лиц в отечественном юридическом словаре не существовало более или менее четкого понимания института конфликта интересов, термин был переведен так, как это показалась более адекватным

¹³⁵ *Tilman Hoppe*. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (PCF) “Fight against Corruption and Fostering Good Governance/Fight against Money-Laundering” (EaP-2). ECCU-PCF-REG-2/2015. P. 5. См. также: *Reed Q*. Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2010:2) 17 p.

¹³⁶ *Ноздрачев А.Ф.* Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // *Административное право и процесс*. 2016. № 6. С. 26–38.

официальным русским переводчикам. При принятии с российским участием более поздних международных документов такой перевод принимался за образец. Представляется, что использование термина «конфликт интересов» при переводе на русский язык международных антикоррупционных документов было бы более аутентичным, а также и более адекватным с точки зрения юридической техники, поскольку именно он закрепился в российском внутреннем законодательстве.

Процесс взаимовлияния международных и национальных антикоррупционных стандартов, в том числе в сфере конфликта интересов, является двусторонним. Международные стандарты играют большую роль в калибровке представлений разных стран о наиболее важных проблемах современности и способах их решения. В наше время на национальном уровне в зарубежных странах можно выделить целый ряд интересных тенденций в регулировании конфликта интересов, которые могут дать более объемное понимание оптимального направления движения для нашего отечественного законодательства.

Среди наиболее масштабных тенденций в регулировании проблемы конфликта интересов принято выделять наличие двух принципиальных методологических моделей. Первую условно можно назвать законодательной, где установление обязанностей осуществляется в нормативных актах, вторую — этической, при которой каталог требований к представителям власти фиксируется в этических кодексах. В литературе также можно увидеть обозначение этих моделей как режимов публичной этики, основанных на соответствии закону и основанных на формировании культуры неподкупности (*compliance-based ethics regimes (law), integrity-based ethics regimes (code of ethics)*)¹³⁷.

Согласно пояснению, предложенному В. Васильевой и А. Воробьевым, первая модель (“*compliance-based*” model), акцентирующая внимание на юридических предписаниях, относится к так

¹³⁷ Demmke C., Bovens M., Henökl T., van Lierop K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. 2007. P. 130.

называемому “low road” регулированию. Здесь требования закрепляются нормативно-правовыми актами прямого действия, а «ключевыми областями регулирования конфликта интересов являются найм родственников или патронаж; подарки; использование служебной информации в корыстных интересах»¹³⁸. Модель имеет централизованную организационную инфраструктуру принятия решений о конфликтах интересов по службе и сопровождается реформированием административных барьеров и процедур.

Другой тип регулирования (“integrity-based” model) связан с упором на установление этических правил, который ряд исследователей относят к «трудному пути» или “high road” регулированию. Его отличие в том, что «регулирование конфликта интересов опирается на моральные установки самого государственного служащего, формируемые кодексами этики»¹³⁹. Последние обычно носят рекомендательный характер, а их претворение в жизнь поддерживается децентрализованной инфраструктурой этических консультантов. В рамках этой модели оказывается востребованным набор практик, известный как “naming & shaming”¹⁴⁰, в который входит публичное декларирование интересов, доходов и расходов, регулирование трудоустройства после увольнения с государственной службы, политической деятельности и служебных разоблачений с участием СМИ и гражданского общества (whistleblowing).

При этом стоит обратить внимание на утверждение о том, что правовой (в смысле формальный, излишне юридизированный) подход в вопросе предотвращения конфликта интересов может быть контрпродуктивным, поскольку речь идет в конечном итоге о поиске доверия общества в отношении власти, а не о технической задаче следования чиновников инструкциям¹⁴¹. Поэтому в

¹³⁸ См. подробнее: *Васильева В.М., Воробьев А.Н.* Коррупционные рынки // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2. С. 80–81.

¹³⁹ *Васильева В.М., Воробьев А.Н.* Там же.

¹⁴⁰ На русский язык это можно перевести как практику выведения на чистую воду действий конкретных должностных лиц и предание этих фактов всеобщей огласке и публичному осуждению.

¹⁴¹ *Peters A.* Managing conflict of interest: lessons from multiple disciplines and settings // *Peters A., Handschin L.* Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012. P. 358.

странах, где формальный подход к проблеме кажется более надежным, предсказуемым с точки зрения достижения результата, важно не упускать из виду конечную цель этой политики.

Следующая интересная тенденция в развитии законодательства о конфликте интересов связана с выбором способа формализации норм о конфликте интересов. То есть идет ли речь о едином законе со сводом требований для всех типов государственных должностных лиц либо об отдельных источниках для каждого типа. В рамках Евросоюза страны-члены, которые приняли единые кодексы этики для всех типов должностных лиц, находятся сегодня в меньшинстве, в основном это новые члены Евросоюза из Восточной Европы и Прибалтики. Обычно это объясняется тем, что в этих государствах проще выстроить систему правового регулирования лояльности публичных интересов заново вместе с другими областями законодательства, доставшимися в наследство от советского строя, в то время как старым членам ЕС нужно приспособлять новые стандарты к уже имеющимся антикоррупционным гарантиям деятельности должностных лиц. Характерная для этого деталь заключается также и в том, что в новых странах — членах ЕС регулирование конфликта интересов представлено более объемно, чем в старых. Среди последних по значительной степени детализации положений о конфликте интересов выделяются обычно Великобритания (хотя теперь это государство не является членом ЕС), а также Португалия и Испания¹⁴².

Особый интерес для конституционного права представляет опыт двух последних упомянутых стран, Португалии и Испании, по той причине, что, помимо новых стран — членов ЕС, они часто приводятся в пример государств, где в регулировании конфликта интересов специальный акцент ставится на лиц, замещающих политические должности (“political post holders”)¹⁴³.

¹⁴² Demmke C., Bovens M., Henökl T., van Lierop K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A. *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions.* 2007. P. 10.

¹⁴³ *Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview.* 2003. P. 51.

Вместе с тем А. Ноздрачев и А. Автономов, проанализировав среди прочего сравнительные данные по Четвертому раунду оценки ГРЕКО, свидетельствуют, что «во многих европейских государствах в настоящее время не существует специальных правил относительно регулирования вопросов, связанных с конфликтом интересов, с которыми могут столкнуться парламентарии, судьи и прокуроры (т.е. лица, принимающие ответственные государственные решения; именно их статус был объектом исследования в ходе Четвертого оценочного раунда ГРЕКО. — *С.Ш.*). С другой стороны, в целом ряде государств правовое регулирование в области конфликта интересов является чрезвычайно сложным либо подвергается частым дополнениям или изменениям, что ведет к подрыву стабильности и ясности законодательного регулирования. Во второй группе стран законодатель идет по пути включения таких норм в законы о прозрачности деятельности государственной администрации (например, Испания, Италия, Литва, Словения, Франция и иные государства) либо издает специальные законодательные акты, регламентирующие интересы членов парламента (Шотландия), государственных должностных лиц (Австралия, Чехия, Латвия). В Сербии, например, такая норма включена в Конституцию 2006 г., а в государствах — участниках СНГ (Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Азербайджан, Киргизия и др.) — в специальные законы о противодействии коррупции»¹⁴⁴.

В межстрановом сравнении по государственным институтам, которые затронуты регулированием конфликта интересов, наиболее развитые механизмы созданы для представителей правительств и центробанков, в то время как для парламентов — в наименьшей степени¹⁴⁵. Также существуют сравнительные исследования, показывающие особенности и упущения в правовом регулировании конфликта интересов в отдельных европейских

¹⁴⁴ Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 4–14.

¹⁴⁵ Demmke C., Bovens M., Hen kl T., van Lierop K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. 2007. P. 10.

странах. Так, например, к специфике правового отражения этого института во Франции относится последовательное регулирование трудоустройства после увольнения со службы и наличие трех комиссий по вопросам публичной этики, а недостатком — слабое регулирование конфликта интересов политических назначенцев и парламентариев. Последний недостаток отмечен в характеристике законодательства Италии. Особенностью регулирования конфликта интересов в Германии является его основанность на идее правового государства. Специфика Испании — отмечавшиеся уже акценты на регулировании антикоррупционных обязанностей представителей высшего уровня государственных должностей¹⁴⁶.

В англоязычной литературе признается, что концепция конфликта интересов является «западноцентричной», а ее восхождение связано с «американизацией» правовых стандартов в отношении конфликта интересов, а также распространением «регуляторного» подхода (*compliance-based*). Но все же на вопрос о том, будет ли этот институт работать в незападных странах, авторы отвечают утвердительно, поскольку некоррупционность и беспристрастность публичных служащих — общая ценность для всех правопорядков, она хорошо различима, понимаема и важна везде, хотя и реализуется разными способами сообразно возможностям, ведь «в конечном итоге конфликт интересов — это процедурная стратегия обеспечения общего блага»¹⁴⁷.

Резюмируя этот фрагмент рассуждений, можно подчеркнуть, что в выборе тактики развития законодательства о конфликте интересов полезно оценить позитивный и негативный опыт антикоррупционных реформ в странах сходной политико-правовой культуры. В отношении государств строящейся демократии опытные аналитики дают рекомендации, которые

¹⁴⁶ Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. P. 18-23.

¹⁴⁷ Peters A. Managing conflict of interest: lessons from multiple disciplines and settings // Peters A., Handschin L. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012. С. 421.

направлены скорее на охлаждение намерений проводить чрезмерно комплексные и всеобъемлющие антикоррупционные реформы. Так, встречающийся в таких государствах поход к урегулированию всех вопросов через единый закон имеет ряд характерных черт:

а) дает о себе знать проблема правоприменения в станах, где законы слишком обширны, сложны и детальны; если организация их правоприменения представляет собой проблему, то будет сложно достичь практического эффекта;

б) игнорируется факт, что регулирование конфликта интересов для разных групп должностных лиц должно быть совершенно различным;

в) в государствах, где коррупция всепроникающа и системна, неосмотрительно было бы рассчитывать на успех реализации комплексной государственной антикоррупционной программы, но лучше использовать иной подход, продвигаясь от одного «островка честности» к другому¹⁴⁸.

Проследивая чуть выше основные этапы эволюции поиска правового решения проблемы конфликта интересов в западных странах, мы выяснили, что современный этап развития правовых гарантий беспристрастности представителей власти связывают преимущественно с развитием новых подходов в государственном управлении, которые ведут к более тесному сотрудничеству органов власти с частным сектором для решения своих традиционных задач. Но действует ли эта логика актуализации проблемы конфликта интересов в России?

Представляется, что в той части, в которой в российском политико-правовом пространстве осуществляется адаптация аналогичных западных подходов к государственному управлению, эта логика вполне работает. Однако в России картина, связанная с ростом актуальности концепта конфликта интересов, более сложна и многомерна. При этом представляется, что каждый новый ее особенный аспект только усиливает актуальность рассматриваемого института для российской правовой системы.

¹⁴⁸ *Reed Q.* Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan. U4 Issue 2010.

Управленческая идеология, известная как New Public Management, в ходе реализации российской административной реформы получила несколько ограниченное воплощение. Отчасти это имело место в связи с учетом заслуженной критики, которая продолжает звучать в отношении такого управленческого подхода как за рубежом, так и в России, отчасти — в связи с традиционной бюрократической инерцией, при которой преобразования в государственном аппарате требуют тектонических организационных усилий и продолжительного времени.

Противодействие административным барьерам, открытость принятия решений, новое регулирование в сфере государственных закупок, вынесение некоторых государственных функций на аутсорсинг, вовлечение некоммерческих и бизнес-ассоциаций в систему принятия решений и другие аспекты российской административной реформы, которые начали вводиться в конце 1990-х годов, не могли не скорректировать постсоветскую инфраструктуру государственной службы. Среди новых форм сотрудничества государства и частного сектора появились такие как госкорпорации и госкомпании, государственно-частные партнерства, общественные палаты, общественные и экспертные советы при органах власти и др.

Однако ядро государственного управления в виде характерного для континентальной правовой культуры корпуса карьерных кадровых служащих с системой чинов, выслугой лет, социальными льготами и служебной пенсией остается достаточно закрытой системой. Поэтому если признавать адаптацию доктрины New Public Management единственной причиной актуализации института конфликта интересов, то, вероятно, для России она будет звучать не так убедительно, как это выглядит, например, в документах ОЭСР в отношении западных стран.

Однако на отечественной почве существует несколько дополнительных факторов, которые на Западе, в свою очередь, не проявлены или не представляются значительными. Среди дополнительных причин актуальности института конфликта интересов в России в первую очередь выделим следующие.

Во-первых, относя страны постсоветского пространства к государствам с так называемыми неопатримониальными чертами¹⁴⁹, необходимо говорить о том, что публичный статус персоны имеет здесь если не определяющее, то весьма существенное значение для обладания такими материальными активами, которые можно считать значительными для средних стандартов данного социума.

Если контроль над материальными активами конкретного лица произведен от его деятельности в негосударственном секторе, гарантии сохранения собственности в неприкосновенности в значительной степени также зависят от его статуса в системе публичной власти, но уже неформального, от того, насколько соответствующая персона встроена в отношения политических элит по поддержанию взаимной лояльности.

В этом смысле конфликт интересов для субъектов, которые ставят перед собой задачу существенного личного обогащения, реализуют стремление к обладанию значительными личными материальными активами, оказывается неизбежным в силу факта их закрепления в иерархии публичных должностей или в системе принятия публичных решений. Разумеется, это касается незначительного числа представителей власти в их общей массе, но в отношении тех, которые в своей служебной карьере или взаимодействии с органами власти ориентируются на так называемый «рентоориентированный подход», такой конфликт интересов приобретает системные черты.

Поэтому основания для роста числа коллизий личных и публичных интересов не ограничиваются привыканием подобных

¹⁴⁹ Термин применяется вслед за М. Вебером в отношении государств, которые не окончательно встали на рельсы рациональной бюрократии и пребывают в состоянии медленного поступательного дрейфа от старых патриархальных традиций власти, имея внешний фасад современного государства в виде похожих на западные формальных институтов, развитого законодательства и т.д. См. подробнее: *Eisenstadt S.N. Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Beverly Hills, CA: Sage Publications. 1973; *Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации*. Харьков, Константа, 2006; *Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма* / Владимир Гельман: Препринт М-41/15. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015.

государств к западной политической и экономической модели, на это существуют и свои исконные причины.

Во-вторых, помимо системного, институционального аутсорсинга отдельных государственных хозяйственных функций (например, госкомпаний), оказания публичных услуг (например, многофункциональные центры подготовки документов, МФЦ), а также других сравнительно новых форм сотрудничества государства и бизнеса (государственно-частные партнерства, саморегулируемые организации, общественные советы при органах власти и т.д.), существует большое число вполне традиционных сфер, где возникает плотный контакт власти и бизнеса, который является благодатной почвой для появления у представителей власти новых видов интересов, конкурирующих с публичными интересами по их должности. Среди этих сфер можно назвать случаи реализации распределительных полномочий органов власти; организации разрешительной системы ведения бизнеса; осуществления контрольно-надзорной деятельности за ведением бизнеса и привлечения к ответственности за нарушения требований закона; осуществления государственной или муниципальной хозяйственной деятельности и другие сферы, которые в российском антикоррупционном законодательстве именуется областями повышенного коррупционного риска и др.¹⁵⁰

В-третьих, стоит обратить внимание на утверждение ряда исследователей о том, что институт конфликта интересов приобрел особый импульс к развитию в России в результате либерализации запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью в законодательстве о государственной гражданской службе. В профильном Законе о государственной гражданской службе 2004 г. государственному служащему теперь позволяется выполнять иную оплачиваемую работу, правда, при условии а) предварительного уведомления представителя нанимателя (получения разрешения не требуется) и б) если выполнение такой работы не повлечет за

¹⁵⁰ См. подробнее о проблеме: *Шевурдяев С.Н.* Типология локальной деловой коррупции (К проекту Совета Европы о защите предпринимателей от коррупционных практик, ПРЕКОП) // *Право и экономика.* 2019. № 5. С. 5–13.

собой конфликт интересов¹⁵¹. Хотя подобный запрет в отношении политических должностных лиц в сравнении с государственными служащими более жесткий, о чем речь пойдет ниже, интенция законодательства, позволяющая представителям власти, находясь на службе, успевать зарабатывать «на стороне», вызывает некоторые опасения.

Для более цельного представления о том как институт конфликта интересов встраивается в систему конституционно-правового регулирования, имеет смысл привести несколько штрихов, характеризующих некоторые основные особенности его генезиса на российской почве и закрепления в российском законодательстве, а также базовые проблемы его нормативной концепции.

К основным чертам появления и закрепления института конфликта интересов в российском законодательстве можно отнести следующие.

1. Считается, что первые упоминания понятия конфликта интересов имели место в российском гражданском законодательстве, разумеется, вне контекста публичной службы, и задолго до его первого появления в административном законодательстве. В целом это утверждение можно рассматривать как справедливое, но при этом авторам стоит быть осторожнее с примерами¹⁵².

¹⁵¹ Новоселова Н.В. Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 38–42.

¹⁵² Так, для иллюстрации часто принято ссылаться на Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», где уже в исходной редакции 1996 г. это понятие присутствует. Однако необходимо обратить внимание, что здесь оно используется для описания противоречия интересов брокера и клиента, то есть двух субъектов, а значит, не в том значении института конфликта интересов, который мы рассматриваем сегодня. Также ссылаются на ряд законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, не отслежив, что понятие конфликта интересов там появилось значительно позднее середины 1990-х гг. посредством более поздних поправок, что делает эти примеры не особенно релевантными. Правильным примером на наш взгляд, подтверждающим мысль о том, что концепция конфликта интересов в том же значении начинает появляться в российском гражданском законодательстве в 1990-е гг., являются нормативные акты этого времени, характеризующие сделки с заинтересованностью. К примеру, в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в исходной редакции

2. Первое официальное упоминание понятия «конфликт интересов» в законодательстве о публичной службе исследователи относят к 2001 году¹⁵³, когда оно было использовано в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹⁵⁴. Считается, что в нормативном акте в данном значении это понятие появляется впервые в Указе Президента РФ 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»¹⁵⁵. А на уровне закона оно впервые фиксируется в 2004 году в Законе о государственной гражданской службе¹⁵⁶. Правда, имеются свидетельства, что обсуждение проблемы включения концепции конфликта интересов в качестве элемента административной реформы в российское законодательство имело место в кулуарах Администрации Президента РФ еще в 1997 году¹⁵⁷.

3. В системном виде обязанность высших публичных должностных лиц (лиц, замещающих государственные и муниципаль-

присутствует отдельная ст. 27, которая в абз. 2 ч. 1 говорит, что «заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации». Но поскольку заинтересованным лицом здесь является представитель руководства данной некоммерческой организации — по существу, речь идет о конфликте его личных и корпоративных интересов.

¹⁵³ А.Ф. Ноздрачев говорит об этом как свидетель этих событий. См. подробнее: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: Науч.-практ. пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 37–39.

¹⁵⁴ Утверждена Президентом РФ от 15.08.2001 № Пр-1496. Документ официально опубликован не был. <https://zakonbase.ru/content/base/59119>.

¹⁵⁵ Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ, 19.08.2002, № 33, ст. 3196.

¹⁵⁶ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

¹⁵⁷ Об этом, также в качестве свидетеля событий, говорит А.В. Оболонский. См.: *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 235.

ные должности) «сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта» была зафиксирована в 2015 году в виде включения в Закон о противодействии коррупции нового пункта 4.1 в статью 12.1¹⁵⁸.

4. Термин «конфликт интересов» появляется в российском законодательстве о публичной службе позже ограничений по должности (например, вроде традиционных запретов на совмещение должностей¹⁵⁹) и антикоррупционных должностных обязанностей (например, обязанность декларирования доходов¹⁶⁰), которые теперь рассматриваются как его условия, гарантии или элементы содержания концепции конфликта интересов.

Подобную последовательность мы встречали в развитии международных стандартов поведения публичных должностных лиц, и означает она, что конфликт интересов представляет собой более зрелую категорию, которая становится системной для различных ограничений и обязанностей по службе, и складывается в этом

¹⁵⁸ Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5639.

¹⁵⁹ Например, ст. 6 о запрете депутату заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 15.08.1996) «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.05.1994, № 2, ст. 74.

¹⁶⁰ Например, в 1992 г. было указано «установить для государственных служащих обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера». См. п. 3 Указа Президента РФ от 04.04.1992 № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета, № 80, 07.04.1992.

качестве в российском законодательстве окончательно в 2000-е годы.

5. Подтверждение того, что проблематика предотвращения ситуации конфликта интересов в деятельности высших публичных должностных лиц является актуальной и перспективной для вопроса совершенствования российского законодательства, помимо прочего, можно найти в документе, по общему экспертному признанию управляющем развитием российского антикоррупционного законодательства — очередном президентском Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 гг.¹⁶¹

6. Гарантия сохранения актуальности конфликта интересов как направления совершенствования системы правового регулирования деятельности должностных лиц проявляется, среди прочего, в тематике последних оценочных раундов ГРЕКО. Четвертый раунд, где в числе антикоррупционных гарантий статуса парламентариев, судей и прокуроров рассматривались требования недопущения конфликта интересов, уже состоялся. А тема следующего, Пятого оценочного раунда ГРЕКО связывается с антикоррупционными гарантиями в статусе руководства и членов правительств, где также вопрос предотвращения конфликта интересов является одним из центральных¹⁶². Поэтому как минимум на ближайшую среднесрочную перспективу научная дискуссия будет иметь богатый материал для обсуждения и оценки текущих законодательных изменений в вопросах статуса высших публичных должностных лиц в России¹⁶³.

7. В практике Конституционного Суда РФ термин «конфликт интересов» начинает встречаться в решениях типа постановлений

¹⁶¹ См. п. 5 Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ, 02.07.2018, № 27, ст. 4038.

¹⁶² О графике проведения раундов оценки ГРЕКО см.: URL: <https://www.soe.int/en/web/greco/evaluations>.

¹⁶³ *Шевурдяев С.Н.* Рекомендации Четвертого оценочного раунда ГРЕКО: потенциал перенастройки российского конституционно-правового законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 42–51.

с 2003 года¹⁶⁴, а также в особых мнениях к постановлениям от отдельных судей — с 2007-го¹⁶⁵. Но при этом в основном в тексте данных решений и особых мнений термин здесь еще используется как служебный. Оценка правовой категории конфликта интересов по существу встречается начиная с постановления Конституционного Суда РФ 2012 г., вынесенного по вопросу о конституционности отдельных антикоррупционных ограничений для федеральных парламентариев¹⁶⁶.

Теоретическое осмысление концепта конфликта интересов признается учеными весьма нетривиальной задачей. «На самом деле оказывается, что “конфликт интересов” — одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и нашем отечественном законодательстве о государственной (муниципальной) службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности»¹⁶⁷.

¹⁶⁴ В данном случае — в отношении проблематики конфликта интересов в акционерных обществах — Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2009 № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области “О государственной гражданской службе Псковской области” в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 890.

¹⁶⁵ Например, особое мнение судьи Маврина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью “Агентство корпоративной безопасности” и гражданина В.В. Макеева» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 1, 2007.

¹⁶⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 78.

¹⁶⁷ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26–38.

Поэтому нет ничего удивительного в том, что попытки дать нормативное определение конфликта интересов вызывают споры. Легальное определение понятия конфликта интересов было впервые отражено в начальной версии Закона о государственной гражданской службе 2004 г. в ч. 1 ст. 19, но Закон о противодействии коррупции в 2008 г. в ст. 10 закрепил свое, немного видоизмененное определение. В 2015 году дублирование было устранено путем исключения определения из Закона о государственной гражданской службе и включения в него отсылки к Закону о противодействии коррупции в этом вопросе¹⁶⁸.

Однако этим проблема множественности легальных определений конфликта интересов не была устранена, поскольку в ряде федеральных законов даются свои определения¹⁶⁹. Согласно Т.А. Тухватуллину, «конфликт интересов — понятие межотрасле-

¹⁶⁸ Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5639.

¹⁶⁹ Согласно Федеральному закону от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой заинтересованность аудиторской организации, индивидуального аудитора может повлиять на мнение такой аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица (п. 3 ст. 8); по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» под конфликтом интересов понимаются случаи, в которых представитель заказчика (руководитель, член закупочной комиссии, руководитель контрактной службы, контрактный управляющий) состоит в браке с физическими лицами, являющимися представителями участников закупки, либо являются их родственниками, усыновителями или усыновленными указанных физических лиц (п. 9 ч. 1 ст. 31); в Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под конфликтом интересов подразумевается ситуация, при которой у медицинского работника возникала личная заинтересованность в получении материальной выгоды, иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им профессиональных обязанностей (ч. 1 ст. 75), и т.д.

вое, в каждой отрасли российского права имеющее собственный смысл»¹⁷⁰. Однако это утверждение скорее фиксирует факт, свидетельствующий о начальной стадии развития российского законодательства по этому вопросу, а не нормальное положение дел. Очевидно, что разнообразие и тем более противоречие легальных определений несущей понятийной конструкции закладывает проблему для практики правоприменения. Нормативное определение должно быть одно, а вот учет и описание особых преломлений ситуации конфликта интересов в разных видах профессиональной деятельности — это задача специального отраслевого регулирования, в том числе подзаконного нормотворчества. Поэтому множественность легальных определений конфликта интересов целесообразно устранить. Сейчас эта множественность объясняется проблемами роста, интенсивным развитием новой антикоррупционной проблематики в российском законодательстве. Однако просто исключения дублирующих понятий конфликта интересов из непрофильных законов недостаточно: потребность в них возникла не в последнюю очередь ввиду неполной ясности и определенности базовой нормативной конструкции конфликта интересов, поэтому также необходимо было бы переосмыслить нормативную дефиницию, которая многими исследователями признается неудачным.

Вопросы содержания концепции конфликта интересов полезно рассмотреть через призму анализа элементов его базового легального определения в российском Законе о противодействии коррупции 2008 г., который устанавливает основы регулирования антикоррупционных обязанностей всех представителей власти, включая и высших публичных должностных лиц.

Согласно текущей редакции Закона о противодействии коррупции под конфликтом интересов «понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и

¹⁷⁰ Тухватуллин Т.А. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 5–9.

урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)»¹⁷¹. У исследователей вызывает вопросы практически каждый из элементов этого определения. Поскольку категория конфликта интересов играет системообразующую роль для упорядочивания запретов, ограничений, обязанностей по службе, условий и гарантий надлежащей деятельности должностных лиц, рассмотрим основные аспекты этого определения.

1. Субъектный состав обязанных лиц передается через категорию «лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов», что формально может быть и верно, но запутывает ситуацию, а не делает ее яснее, а потому противоречит цели формулирования определения. Предложенный нами ранее в тексте данного исследования вариант универсального определения субъектов, обязанных соблюдать различные антикоррупционные ограничения в связи со своим публичным статусом (публичные должностные лица, которые включают и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (это их высшая категория), и лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы), мог бы упростить решение.

Как указывалось ранее, исчерпывающее представление о круге обязанных соблюдать антикоррупционные ограничения лиц при действующих подходах, когда они могут меняться динамически отдельными органами власти на разных территориальных уровнях в зависимости от субъективного понимания ряда критериев степени коррупциогенности должностей, остается непростой проблемой для теоретиков и практиков¹⁷². Поэтому если определение

¹⁷¹ Статья 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

¹⁷² См., например, об этом: *Осетров С.А.* Конфликт интересов в системе публичной власти: практическое воплощение законодательных новаций // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 21–25.

вершины списка высших публичных должностных лиц не составляет большой сложности, то проведение границы между высшими и рядовыми должностными лицами, между списками должностных лиц, подлежащих каждой антикоррупционной обязанности, между должностными лицами и «приравненными к ним субъектами», наконец, между всеми обязанными соблюдать публичные антикоррупционные ограничения и прочими лицами, является проблемой, которую в научной доктрине пока сложно описать лаконично.

2. Перечисление в легальной дефиниции конфликта интересов синонимичных признаков исполнения должностных обязанностей, которое должно быть «надлежащим, объективным и беспристрастным», выглядит излишним. Определение конфликта интересов в исходной редакции Закона о государственной гражданской службе 2004 г. допускало лишь качество объективности, что могло бы снова стать достаточным.

3. Оценка характеристики, когда личная заинтересованность «влияет или может повлиять» на объективное осуществление полномочий, погружает нас в проблему различия реального (действительного), потенциального (возможного) и мнимого (кажущегося) конфликта интересов.

Для того чтобы более четко уяснить различие между данными видами конфликта интересов, напомним базовую установку о том, что конфликт интересов сам по себе не является нарушением, это лишь некий факт противоречия должностных и личных интересов должностного лица. Наличие этого факта не означает, что должностное лицо предпочтет свои собственные интересы интересам публичным. Субъективное восприятие служебного долга в нормальной ситуации у должностного лица должно быть таково, что даже при наличии явного конфликта интересов оно все равно руководствуется интересами общества. На достижение такого эффекта направлена как общая воспитательная политика государства, так и профессиональное образование.

Реальный конфликт интересов проявляется, когда должностное лицо сталкивается с фактом противоречия служебных и личных интересов.

Потенциальный конфликт интересов имеет место в случаях, когда наличие некоторых личных интересов определено (в большей или меньшей степени) приведет к противоречию с публичными интересами по должности в будущем, в некой временной перспективе. (При условии стабильности личных интересов это возможно в ходе осуществления полномочий должностного лица, связанных с принятием решений, которые могут иметь разные варианты или модуляции, имеют значительную дискрецию (например, принятие решения о победителях тендера или при назначении на должность подчиненных, при вынесении санкций в отношении физических лиц или при принятии нормативного акта о регулировании хозяйственной деятельности в некоем сегменте товарного рынка и т.д.)

В связи с этим потенциальный конфликт интересов является основанием для установления в законодательстве различных мер профилактики, чтобы устранить или минимизировать этот потенциал противоречия личных и служебных интересов должностных лиц. Например, в виде рекомендации должностным лицам до занятия новой должности избавиться от имущественных и прочих привязанностей, которые могут бросить тень на его беспристрастность, либо в виде обязанности декларировать активы при поступлении на службу, в виде установления ограничения на трудоустройство после увольнения со службы и т.п.

Мнимый конфликт интересов связан с ложным представлением оценивающего ситуацию человека о якобы имеющем место конфликте интересов должностного лица. Для того чтобы можно было оперировать категорией мнимого конфликта интересов в юридически значимой практике, в литературе применяется критерий доказанности. Мнимым конфликтом интересов является такая ситуация, когда конфликт интересов не доказан. Если же конфликт интересов доказан, то он становится реальным конфликтом интересов.

Однако не каждая недоказанная ситуация конфликта интересов может считаться мнимым конфликтом интересов, поскольку для этого тоже необходимы основания. Иными словами, нужно отличать мнимый конфликт интересов от ситуаций, когда вообще нет посылок для утверждения о наличии конфликта интере-

сов. Такая постановка вопроса показывает важность категории мнимого конфликта интересов, говорит о том, что она возникла не случайно. Ситуация мнимого конфликта интересов указывает на то, что существуют некие объективные или субъективные обстоятельства, заметные внешнему наблюдателю, которые при невнимательной оценке могут вызвать подозрение в объективности должностного лица. Учитывая, что современное антикоррупционное движение основано на проблеме дефицита доверия общества к власти, а не проистекает лишь из желания найти более эффективный инструмент уличить взяточника, в законодательстве было бы важно отразить и проблему мнимого конфликта интересов, склоняя должностных лиц выстраивать свой образ жизни таким образом, чтобы не было оснований усматривать не только потенциальный, но и мнимый конфликт интересов, и утверждая мысль, что важно не только быть, но и казаться объективным¹⁷³.

Исследователи говорят о том, что, в отличие от реального и мнимого конфликта интересов, потенциальный и мнимый конфликт интересов не являются взаимоисключающими понятиями. Это логически оправданно, поскольку факт недоказанности конфликта интересов на некий конкретный момент времени (мнимый конфликт интересов) не противоречит возможности появления реального конфликта интересов в будущем (потенциальный конфликт интересов)¹⁷⁴.

Серьезных замечаний к этой части легального определения конфликта интересов в российском Законе о противодействии коррупции обычно не высказывается. Оно указывает на ситуации реального и потенциального конфликта интересов («личная заин-

¹⁷³ См. также: Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. ОЭСР, 2003. С. 4. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf> (дата обращения: 18.04.2020); Севальнев В.В., Черепанова Е.В. Конфликт интересов как правовой феномен в публичной сфере // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 143–151.

¹⁷⁴ Более четкое представление о различии форм конфликта интересов, разумеется, можно получить в методических материалах. Подготовку официальных методических материалов по вопросам конфликта интересов на государственной службе, в т.ч. для использования в работе комиссий по урегулированию конфликтов интересов, в России осуществляет Минтруд РФ.

тересованность влияет или может повлиять»). Поскольку мнимый конфликт интересов не влечет и не может повлечь злоупотреблений ввиду ошибочности или недоказанности восприятия оценивающим ситуацией субъектом, он справедливо в определение не включен.

Однако за пределами не только легального определения, но и основного антикоррупционного закона в целом оказывается целый ряд важнейших смысловых коннотаций, направленных на формирование объективных и субъективных условий, которые препятствуют возникновению конфликта интересов. В самой сжатой форме это можно было бы отразить в виде требования к должностным лицам до занятия должности «привести свои дела в порядок», то есть исключить в первую очередь материальные и финансовые взаимосвязи (передача акций в доверительное управление, продажа имущества и т.д.) с областью, в которой будут реализоваться его должностные полномочия, а также другие очевидные зависимости, которые могут бросить в общественном представлении тень на их беспристрастность. Если же будущему должностному лицу сложно это сделать, то очевидно, что данный человек не готов занимать публичную должность.

«Помещение себя в ситуацию конфликта интересов» рассматривается сегодня в западных странах как элемент коррупционного поведения. В американской практике, например, понятие «склонности к неподобающему поведению» (“*appierence of impropriety*”) было выработано и включено в этические кодексы, инкорпорировано в правительственные этические стандарты еще при администрации Дж. Буша-старшего на рубеже 1980-90-х годов¹⁷⁵.

4. Вслед за отмеченной можно выделить еще одну интересную проблему, которая хотя и не следует непосредственно из действующего нормативного определения конфликта интересов, но она вытекает из концепции конфликта интересов и нуждается в учете. Речь идет о ситуациях, когда закон может допустить возможность продолжения осуществления полномочий в условиях реального конфликта интересов должностного лица (без необходимости предпринимать какие-либо особые меры к урегулированию). Все

¹⁷⁵ *Antechiarico F.A. Jacobs J.B. The Pursuit of Absolute Integrity, Chicago and London, 1996. P. 46.*

подобные случаи исходят из упомянутой установки, что сам по себе конфликт интересов не является нарушением. Более того, когда должностное лицо демонстрирует общественности, что, находясь в условиях конфликта интересов, оно без сомнений руководствуется требованиями служебного долга, это может укреплять доверие к власти даже больше, чем предварительное добровольное освобождение должностного лица от угрожающих его объективности привязанностей.

Во всех случаях основным организационным решением является заявление должностного лица о наличии конфликта интересов. В ряде случаев может предусматриваться предварительное рассмотрение возможности продолжения осуществления полномочий без применения мер урегулирования конфликта интересов специальной комиссией или руководителем, в других случаях бывает достаточно публичного заявления должностного лица или личного предупреждения им заинтересованных в решении лиц о наличии у него конфликта интересов.

Подобная ситуация актуальна в случаях: а) малозначимых конфликтов интересов, б) конфликтов интересов, которых невозможно избежать, в) когда уровень профессионализма должностного лица не способен поколебать веру заинтересованных лиц в беспристрастность принимаемого им решения.

Понятие малозначимого конфликта интересов говорит за себя: наличие противоречия служебных и личных интересов формально может иметь место, но вероятная выгода должностного лица настолько пренебрежительно мала, что любой находящийся в твердом уме обыватель не стал бы на его месте подвергать себя риску быть обвинённым в должностном злоупотреблении¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Критерий малозначительности присутствует в ряде российских законов о статусе представителей власти, но является не характеристикой ситуации конфликта интересов, а используется при применении механизмов дисциплинарной ответственности. См., например, п. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215; пункт 3 ст. 12. 1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская юстиция, № 11, 1995.

Конфликты интересов, которых невозможно избежать, принято связывать с ситуациями, когда ввиду узкой специализации должностного лица или малочисленности населения страны, региона, муниципалитета отсутствуют специалисты, которые могли бы принять компетентное решение¹⁷⁷.

Наконец, ситуации, когда высокий уровень профессионализма должностного лица является достаточным залогом объективности, связан с особым доверием, которое в данном сообществе традиционно принято возлагать на таких лиц. Обычно в их число попадают должностные лица, занимающие посты, считающиеся наиболее «ответственными». Как правило, для занятия таких постов предусматривается настолько жесткий профессиональный отбор, что появление случайных людей, которые могут поставить личные интересы выше интересов государства и общества, практически исключено. В разное время и в разных странах это могут быть, например, судейские должности, должности в правоохранительных органах, в спецслужбах, в дипломатическом корпусе, в вооруженных силах, в системе управления объектами обороны и безопасности и т.д.

5. Следующий элемент легального определения конфликта интересов связан с понятием личной заинтересованности. В определении конфликта интересов в ч. 1 ст. 10 Закона о противодействии коррупции это понятие лишь называется, причем с указанием, что личная заинтересованность может быть прямой и косвенной. Но характеристика личной заинтересованности вынесена во вторую часть этой же статьи: «под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, 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 лицо,

¹⁷⁷ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 70.

указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями».

Многословность определения понятия личной заинтересованности в законе является очевидной проблемой, поскольку определение должно быть максимально кратким и ясным, но столь же понятно, что авторы данного закона исходили из потребности максимально унифицировать практику при создании новой системы отношений, с которой ранее обязанные лица не были знакомы.

В первую очередь укажем, что исследователи обращают внимание на неопределенность в разграничении прямой и косвенной личной заинтересованности в легальном определении конфликта интересов. Согласимся с С.Е. Чанновым в том, что «сложно сказать, что при этом понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью. Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным или муниципальным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения»¹⁷⁸. С другой стороны, было бы логично считать, что раз Закон дает развернутое описание личной заинтересованности в следующей, специальной части текста, то ответ содержится там. И тогда одно из возможных толкований будет заключаться в том, что прямой личной заинтересованностью является получение благ для себя лично, а косвенной — для иных указанных в тексте нормы субъектов.

Помимо этого нюанса в литературе в отношении понятия личной заинтересованности обсуждается две проблемы: а) уклон в сторону материальной личной заинтересованности и б) круг лиц, получение благ которыми можно рассматривать как заинтересованность личного характера.

По первому вопросу можно сказать, что авторы текста Закона не могли не знать, что российская уголовно-правовая доктрина давно оперирует не только понятием материальной или «корыст-

¹⁷⁸ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право, 2009, № 2.

ной» заинтересованности, но также и понятием «иной личной заинтересованности», под которой понимается «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.»¹⁷⁹.

Однако в исходной редакции Закона о противодействии коррупции 2008 г. понятие личной заинтересованности исключало возможность включения в его объем иной личной заинтересованности, некорыстной, неимущественной¹⁸⁰. Есть основания полагать, что эта сторона личной заинтересованности была выведена из нормативного определения личной заинтересованности или недостаточно четко проявлена в нем из соображения минимизации возможных «перекосов» на практике. Действительно, оценка материальной заинтересованности в виде получения дохода не должна представлять большого труда, поскольку доход так или иначе выражен в объективной форме в виде документов об имущественных правах, банковских счетов, наличных денежных средств, предметов роскоши и проч., то есть имеет явные материальные следы, что характерно для имущественной сферы. Но оценка личных мотивов при попытке идентификации наличия «иной личной заинтересованности» является весьма нетривиальной проблемой. Она может быть сильна для суда в рамках уголовного процесса как совокупности специальных процедур, где последовательно приводятся доводы, заслушиваются аргументы

¹⁷⁹ Пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета, № 207, 30.10.2009.

¹⁸⁰ «Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц». Часть 2 ст. 10 (2008 г.).

противоположной стороны, дают свои показания свидетели и т.д. Но для комиссий по урегулированию конфликтов интересов, где процедура в сравнении с судебной значительно более редуцирована, а уровень профессионализма членов, особенно на уровне муниципалитетов, может быть не так высок, как у судей, практика может стать не только непростой, но и неуправляемой¹⁸¹.

Вместе с тем редакция Закона о противодействии коррупции 2015 г.¹⁸² расширила исходно существовавшее в нем с 2008 года понятие личной заинтересованности, включив в его объем также и возможность получения «выгод (преимуществ)», что можно рассматривать как шаг в сторону признания нематериальной заинтересованности частью официальной трактовки личной заинтересованности. Если «выгоды (преимущества)» не рассматриваются как часть получения доходов, а включаются в понятие личной заинтересованности непосредственно, наряду с имущественными выгодами, то для такой трактовки есть основания. В пользу такого толкования может говорить и понятие личной заинтересованности в Законе о статусе судей¹⁸³, где «материальная выгода» отделена от «иного неправомерного преимущества» разделительным союзом «либо».

¹⁸¹ О проблеме понимания личной заинтересованности см, например, также: *Цирин А.М., Спектор Е.И., Севальнев В.В.* К вопросу о понятии конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5. С. 901.

¹⁸² Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5639.

¹⁸³ «Под личной заинтересованностью судьи, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения судьей при исполнении должностных обязанностей доходов в виде материальной выгоды либо иного неправомерного преимущества непосредственно для судьи, членов его семьи или иных лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми или иными обязательствами». См. абз. 4 п. 2 ст. 3 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская юстиция, № 11, 1995.

Резюмируя рассмотрение этого аспекта, можно сказать, что оптимизация определения личной заинтересованности в этой части может найти отражение в виде упрощения его легальной дефиниции путем исключения многословной характеристики доходов и замены его на более общее указание, когда, например, под личной заинтересованностью будет пониматься возможность получения любых имущественных или неимущественных выгод. С точки зрения науки это было бы движением в правильном направлении, но какие сложности и злоупотребления в этой связи возможны в практике — необходимо основательно осмыслить.

По второму вопросу о круге лиц, получение благ которыми можно рассматривать как заинтересованность личного характера, закон тоже развивается не очень определенно, но не столько с точки зрения содержания нормативного посыла в диспозиции нормы, сколько в стилистике его закрепления. С самого начала фиксации понятия личной заинтересованности в Законе о государственной гражданской службе в исходной редакции 2004 г. предполагалось, что круг «близких лиц» не будет иметь каких-либо ограничений по степени родства и прочим подобным критериям, это не было и остается неважным (речь велась о получении доходов для членов семьи, близких родственников и свойственников, «а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами»¹⁸⁴).

В исходной редакции 2008 года Закона о противодействии коррупции в ч. 2 ст. 10 была приведена наиболее компактная формулировка о получении доходов «для себя или для третьих лиц». Но поправками 2015 года данная норма была развернута, и сейчас речь также идет о «состоящих с ним (должностным лицом. — *С.Ш.*) в близком родстве или свойстве лицах (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), гражданах или организациях, с которыми лицо... и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве,

¹⁸⁴ См. п. 3 ст. 19 Закона в соответствующей редакции: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

связаны имущественными, корпоративными¹⁸⁵ или иными близкими отношениями»¹⁸⁶.

С большой долей уверенности можно предположить, что расширение нормативного понимания личной заинтересованности связано со значительной актуальностью нарушений такого рода. Проводимые Минтрудом РФ обобщения практики рассмотрения ситуаций конфликта интересов, которые фиксируются комиссиями по урегулированию конфликта интересов органов власти, показывают, что задействование близких родственников и использование прочих доверительных отношений с другими субъектами является наиболее популярным способом сокрытия своей личной заинтересованности¹⁸⁷.

Между тем имело бы смысл все же отойти в легальных дефинициях от перегруженности опорных категорий дополнительными характеристиками. Если для определения факта личной заинтересованности имеет значение не степень родства или формальной связи с должностным лицом, а наличие субъективной привязанности, которая делает отношения с данным лицом доверительными, то именно это и нуждается в отражении в определении.

В результате можно сказать, что несовершенство нормативного понятия личной заинтересованности легко объяснимо. Есть достаточно традиционный способ решения подобной проблемы,

¹⁸⁵ Включение в круг субъектов, имеющих «близкие отношения» с должностным лицом в зарубежном законодательстве также является вполне привычным. См., например: Law 3/2015 Of 30 March Regulating The Exercise Of High Office Of The General Administration. (Article 11. Definition of conflict of interest). [Сайт "Global-Regulation"]. URL: <https://www.global-regulation.com/translation/spain/616730/law-3-2015-of-30-march-regulating-the-exercise-of-high-office-of-the-general-administration.html> (дата обращения: 18.04.2020).

¹⁸⁶ Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5639.

¹⁸⁷ См. Письмо Минтруда России от 29.03.2018 № 18-0/10/П-2061 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1» // СПС «КонсультантПлюс».

к которому часто прибегают законы, осуществляющие комплексное регулирование общественных отношений. Речь идет о выделении в законе специального блока, в котором приводятся нормативные определения базовых понятий.

С учетом доктринальной критики легальной дефиниции более компактное определение личной заинтересованности может выглядеть следующим образом: личная заинтересованность должностного лица — это возможность получения им любых имущественных и неимущественных выгод и преимуществ для себя или иных лиц, с которыми оно связано близкими отношениями. А далее в отдельных определениях в блоке закона о легальных дефинициях можно привести определения поддерживающих, дополнительных понятий: «имущественная заинтересованность», «близкие отношения» и т.д. В этой логике поиска краткости и само базовое определение конфликта интересов могло бы стать более компактным, например, конфликт интересов можно рассматривать как ситуацию, при которой личная заинтересованность должностного лица влияет или может повлиять на объективное осуществление его должностных обязанностей.

Таким образом, рассмотрены истоки возникновения категории конфликта интересов в современном антикоррупционном движении, особенности его актуализации на уровне международного регулирования, специфика проявления в российской правовой теории и законодательстве, а также проблемы легального определения понятия конфликта интересов. Учитывая принципиальную значимость данной правовой категории, которая становится системообразующей для совокупности ограничений, запретов и обязанностей в описании правового статуса должностных лиц в целом и на высшем уровне власти в частности, конституционно-правовой науке важно обозначить свое присутствие в этой научной дискуссии.

Во-первых, мы увидели, что генезис категории конфликта интересов неразрывно связан с совершенствованием отношений по поводу власти, то есть властеотношений. Ряд исторически существовавших правовых принципов, призванных противодействовать коррупционным проявлениям, могут претендовать

на статус конституционных (например, «никто не судья в своем собственном деле»), институциональный конфликт интересов как содержание идеи разделения властей — основа современного конституционализма, а сращивание, усложнение взаимодействий государственного и негосударственного сектора как характеристика современного этапа развития концепции конфликта интересов — это не локальная проблема оптимизации государственного администрирования, а глобальная тенденция развития отношений по поводу власти, ее границ, форм, мер контроля. Поэтому без участия конституционалистов в обсуждении вопросов концептуальных понятий антикоррупционная научная дискуссия может быть не просто однобокой, а ошибочной.

Во-вторых, у конституционного права есть свои отраслевые задачи, которые нуждаются в артикуляции в общем юридическом антикоррупционном дискурсе, а методология данной отрасли права, в силу ее общности, часто позволяет взглянуть на вопрос о подобных концептуальных категориях более цельно. Выше это было проиллюстрировано, в частности, в виде предложений по совершенствованию стиля и конкретных признаков легального определения понятия конфликта интересов. Вне конституционно-правовой методологии подобного рода рациональные предложения, как показывает пример конкретной приведенной научной полемики, вызывают некоторые сложности. Представляется, что конституционное право готово оказать необходимое содействие межотраслевой юридической дискуссии на этот счет.

В завершение данного параграфа укажем следующее. Для полноценного осмысления происходящих в отечественном конституционном законодательстве антикоррупционных изменений необходимо выстраивать научные изыскания, обращаясь к базовым концептам, которые имеют достаточный теоретический потенциал, чтобы найти место в единой системе всем антикоррупционным новеллам в данной области проблем. Эту роль выполняет институт конфликта интересов. Концепция конфликта интересов, приобретающая на международном уровне особое влияние к концу прошлого века и прочно закрепившись в российском антикоррупционном законодательстве в качестве ведущей катего-

рии, соотносимой по своему теоретическому значению с самим понятием коррупции, стала занимать положение несущей смысловой конструкции, которая позволяет убедительно систематизировать различные правовые антикоррупционные инструменты. Такую роль конфликт интересов приобретает, поскольку касается фундаментальной содержательной проблемы, которая является основой для коррупции, а именно — возможности предпочтения должностными лицами публичным интересам по должности своих личных интересов.

Заключая общий раздел работы, необходимо предложить рабочий вариант практической систематизации антикоррупционных изменений, происходящих ныне в российском конституционном законодательстве. Признавая конфликт интересов в качестве системообразующей категории, имеющей большой теоретический потенциал, целесообразно положить ее в основу этой логической операции.

Теоретические решения по объединению, систематизации различных антикоррупционных гарантий, обязанностей, запретов и ограничений, которые мы можем видеть в различных научных изданиях в сфере анализа антикоррупционного законодательства, по административному праву, теории государственного управления, в законах и иных нормативных актах Российской Федерации и многих зарубежных государств, могут быть самыми разными по избранному критерию и подходам. Можно признать, что пока не сформировано некоего единого и общепринятого, канонического взгляда, который в современной антикоррупционной теории ставил бы категорию конфликта интересов в центр универсума проблем противодействия коррупции. Однако сложно отрицать, что по объему этого понятия, по степени своей общности категория конфликта интересов с теоретической точки зрения занимает системообразующее положение. Поэтому в дальнейшей организации исследования целесообразно опираться на эту установку, по меньшей мере, в силу методологических соображений, поскольку таким образом будет минимизирована вероятность упустить какие-либо важные элементы, которые связывают антикоррупционные инструменты с содержательным ядром, из которого проис-

текает проблема коррупции, — ситуацией предпочтения личных интересов общественным.

Задачи логической организации последующего более детального анализа позволяют выделить четыре основных пласта нормативного антикоррупционного материала, составляющих область проблематики конфликта интересов. Они выделяются в зависимости от роли, которую играют по отношению к этой концептуальной проблеме:

— во-первых, это ограничения и запреты, устанавливаемые в законодательстве в связи с занятием публичной должности (например, запрет занимать иные должности, получать непредусмотренные законом подарки и вознаграждения, заниматься иной оплачиваемой деятельностью и прочее). Они формируют систему мер, обязывающих должностных лиц воздерживаться от определенных видов деятельности, которые в представлении общества могут бросить тень на объективность осуществления ими полномочий. Конечной целью таких мер является формирование особого образа жизни человека, посвящающего себя общественному служению на публичных должностях;

— во-вторых, это специальные обязанности должностных лиц, связанные с различными активными действиями, которые призваны держать в постоянном тонусе их настрой на неуклонное следование публичным интересам и поддерживать перманентную рефлексию об этической и профессиональной пригодности, соответствии занимаемой должности (декларирование доходов, расходов и иных интересов, сообщение о ставших им известными актах коррупции, проявление инициативы в утверждении антикоррупционной культуры и ценностей служения обществу и проч.);

— в-третьих, это механизмы урегулирования конфликта интересов. Они представляют собой набор специальных процедур, которые связаны с поиском выхода из ситуации конфликта интересов, когда он стал действительным, реальным или может стать таковым, перерастая из потенциального конфликта интересов (самоотвод, временный перевод на другую должность, отказ от выгоды, передача имущества в доверительное управление и т.д.);

— в-четвертых, это механизмы ответственности за неурегулирование конфликта интересов, которые являются защитной реакцией государства в связи с пренебрежением отдельными должностными лицами своими публичными обязанностями и пресечением дальнейшего нанесения такими действиями ущерба репутации публичной власти (предупреждение, освобождение от должности, досрочное прекращение полномочий и т.д.).

Подавляющее большинство механизмов современной антикоррупционной реформы, которые находят воплощение в комплексном антикоррупционном и собственно в конституционном законодательстве, связанном с обновлениями традиционной композиции различных элементов статуса должностных лиц, весьма органично вписывается в данную модель основных блоков проблематики, управляемых категорией конфликта интересов¹⁸⁸. Представляется, что данную систему проблемных срезов целесообразно положить в основу второй части настоящего исследования. Его целью является анализ новелл российского конституционного законодательства, устанавливающих антикоррупционные требования к высшим публичным должностным лицам, или, в терминах действующего российского законодательства - к «лицам, замещающим государственные и муниципальные должности».

¹⁸⁸ *Шевурдяев С.Н.* Институт конфликта интересов как инструмент контроля качества государственно-властной элиты: конституционно-правовая актуализация вопроса // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 44–50.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТОМ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Антикоррупционные запреты и ограничения для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности

Антикоррупционные новеллы, касающиеся лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (высших публичных должностных лиц), составляют в настоящее время наиболее актуальное направление антикоррупционного генезиса российского конституционного законодательства. В период после принятия базового российского Закона о противодействии коррупции в 2008 году¹⁸⁹ дремавшие прежде антикоррупционные нормы многих источников конституционного законодательства получают второе дыхание: начинают развиваться, увеличиваться в количестве и качестве, конкретизируются и подкрепляются механизмами практической реализации в подзаконных актах.

Антикоррупционное оживление в системе конституционно-правовых отношений становится особенно заметно, когда в 2011 году в данном законе появляется ст. 12.1, распространяющая антикоррупционные ограничения и обязанности «на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности»¹⁹⁰, то есть одновременно включаю-

¹⁸⁹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

¹⁹⁰ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011, № 48, ст. 6730.

щая в систему антикоррупционных координат высших публичных должностных лиц всех территориальных уровней власти. Вслед за этим в течение 2010-х годов поступательно начинает складываться первичная практика осмысленного соблюдения этой категорией субъектов антикоррупционных обязанностей, формируется начальный облик соответствующей системы контроля, оттачивают свою позицию высшие судебные инстанции в связи с наиболее актуальными сюжетами практики реализации антикоррупционных обязанностей.

Исходные образцы этих новых отношений складывались не на пустом месте, поскольку некоторые антикоррупционные обязанности должностных лиц получили отражение еще в Законе о государственной гражданской службе в 2004 году¹⁹¹. Однако едва ли можно утверждать, что практика его реализации к моменту издания Закона о противодействии коррупции обрела хоть сколько-нибудь законченные формы. Наиболее активная фаза антикоррупционного правоприменения и совершенствования антикоррупционного законодательства с учетом практических реалий приходится на период 2010-х годов и, очевидно, продолжит свое интенсивное развитие в следующем десятилетии.

Как было установлено в финальной части предыдущей главы работы, рассмотрение антикоррупционных новелл российского конституционного законодательства методологически структурировано в зависимости от роли, которую они выполняют в связи с решением фундаментальной проблемы в деятельности представителей власти, проявляющейся под антикоррупционным углом зрения, — проблемы конфликта интересов.

Первый выделенный срез вопросов связывается с формированием условий для предотвращения конфликта интересов. Имеется в виду совокупность мер, полноценная реализация которых исключит или минимизирует вероятность возникновения конфликта интересов как такового. Этой цели служит установление в

¹⁹¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

законодательстве особой системы запретов и ограничений в связи с занятием публичных должностей.

Целесообразно в рассмотрении этого вопроса выделить две смысловые части. В первой будут обсуждены общие аспекты: конституционность должностных ограничений, система основных антикоррупционных запретов для представителей власти; признаки различия антикоррупционных ограничений государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности; логика различия антикоррупционных ограничений высших публичных должностных лиц, представляющих разные ветви власти, и др. Вторая смысловая часть будет посвящена анализу отдельных наиболее актуальных антикоррупционных запретов и ограничений высших публичных должностных лиц, оценке их содержания и особенностей отражения в российском конституционном законодательстве.

Предваряя обсуждение первого блока вопросов, стоит оговорить, что в литературе обращается внимание на отсутствие в российском законодательстве о статусе представителей власти должной строгости в употреблении понятий «запреты» и «ограничения». Например, С.Е. Чаннов полагает, что «законодатель в данном случае несколько запутался во введенной им самим терминологии»¹⁹². Наиболее явное, формальное разделение запретов и ограничений проведено в Законе о государственной гражданской службе 2004 г., где в отдельных статьях регулируются «ограничения, связанные с гражданской службой» и «запреты, связанные с гражданской службой»¹⁹³, но и оно несовершенно и вызывает вопросы у исследователей¹⁹⁴. Очевидно, что данная тер-

¹⁹² Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 10.

¹⁹³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

¹⁹⁴ Поскольку данный вопрос в законодательстве не снят, проблема справедливо продолжает обсуждаться в нашей литературе. См., например: Абакумова Е.Б. Теоретико-правовой анализ ограничений конституционных прав граждан, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации // Современное право. 2019. № 10. С. 29–36.

минологическая путаница отражается и в источниках конституционного законодательства, в которых адаптируются антикоррупционные нормы¹⁹⁵.

В статье 16, говоря об ограничениях, Закон о государственной службе 2004 г. перечисляет основания, в связи с которыми гражданин не может быть принят или не может находиться на гражданской службе: в случае признания его недееспособным, осуждения его к наказанию, наличия некоторых особых заболеваний, близкого родства или свойства с другим служащим, выхода из гражданства Российской Федерации, представления заведомо ложных сведений о доходах при поступлении на гражданскую службу, утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему и т.д.). В статье 17, посвященной запретам, в том же законе говорится о том, что гражданскому служащему запрещается: замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, заниматься предпринимательской деятельностью, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц и т.д.

Таким образом, ограничения — это базовые условия, которым должен удовлетворять представитель власти, характеристики, которым он должен соответствовать, причем это его постоянные, длящиеся характеристики. Запреты здесь — это указания на варианты поведения, от которых представитель власти дол-

¹⁹⁵ Например, см. п. 9 ст. 10 Закона о статусе члена Совета Федерации: «9. Ответственность за нарушение членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы ограничений, запретов и обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, устанавливается федеральными законами и постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации». См. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

жен воздерживаться, это такие эпизоды его биографии, которые он не должен допускать в своем поведении. В отличие от ограничиваемых обстоятельств и условий, запрещаемые действия носят краткосрочный, временный характер. Для полноты картины отметим, что в Законе о государственной гражданской службе отдельно представлена статья о правах служащего (ст. 14), его обязанностях (ст. 15) и требованиях к служебному поведению (ст. 18): правами считаются его дополнительные возможности как служащего, обязанностями — те требования, неисполнение которых может быть связано с привлечением к юридической ответственности, тогда как невыполнение «требований» завершается, как правило, моральным осуждением. При этом стоит отметить, что в структуре главы 3 этого закона, которая касается вопросов статуса служащих, особое и отдельное место нашлось новым антикоррупционным концептам: конфликту интересов (ст. 19) и декларированию доходов (ст. 20) и расходов (ст. 21). Иными словами, последние структурно пока не встроены в сложившуюся до этого в законе систему прав, обязанностей, ограничений, запретов и требований.

Вопрос о конституционности накладываемых на представителей государства новых антикоррупционных ограничений и запретов не раз рассматривался Конституционным Судом РФ. Отталкиваясь от формулировки права на труд в ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, Суд обращал внимание на то, что «труд свободен», «каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию».

Государственная служба является особой формой профессиональной служебной деятельности по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти, связанной с «особым правовым статусом гражданских служащих, который включает в себя, в частности, обусловленные характером соответствующей деятельности права и обязанности гражданских служащих, налагаемые на них ограничения». Установление в режиме осуществления трудовых функций различий, основанных на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не является нарушением принципа ра-

венства, не считается дискриминацией¹⁹⁶. Особенности правового регулирования статуса государственных служащих, учитывающего «общественную значимость осуществляемой государственными гражданскими служащими профессиональной деятельности, направлены на обеспечение функционирования аппарата государственной власти и, в конечном счете, на создание эффективного механизма реализации гражданами своих прав. ...Выбирая в качестве рода деятельности государственную гражданскую службу и заключая служебный контракт, гражданин добровольно соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус»¹⁹⁷. Данная позиция подтверждалась Конституционным Судом РФ многократно¹⁹⁸ и остается неизменной.

Идентичную с точки зрения содержания аргументов позицию высказывает Конституционный Суд РФ при рассмотрении жалоб субъектов, известных российскому законодательству как «лица, замещающие государственные и муниципальные должности», в частности, в отношении федеральных судей¹⁹⁹, депутатов Государ-

¹⁹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 472-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тесленко Дины Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 части 1 и частью 2 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2011 № 48-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁸ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Собрание законодательства РФ, 11.07.2011, № 28, ст. 4261.

¹⁹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 № 191-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Королевой Александры Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав статьей 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»»; Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2009 № 624-О-О «Об отказе в

ственной Думы²⁰⁰, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления²⁰¹ и др.

Система ограничений и запретов теоретически может быть бесконечно обширной, но поскольку их определенный набор признается достаточным для решения вызывающих их необходимость типовых проблем, их набор в целом довольно ограничен.

Далее имеет смысл рассмотреть лишь те ограничения, запреты и обязанности, связанные с предотвращением вероятности возникновения конфликта интересов, которые появились или были существенно переосмыслены и дополнены в последние годы в связи с антикоррупционными реформами и обсуждаются в этом качестве в профильной литературе.

Важнейшим условием для выполнения публичных обязанностей, как говорилось выше при обсуждении фундаментальной роли концепта конфликта интересов, является минимизация «зависимостей» должностного лица, которые могут бросить тень на

принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дубровиной Нели Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 статьи 3 и пунктом 6 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2007 № 169-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Нечаева Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статей 3 и 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статей 19 и 21 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Документ опубликован не был. Допуст из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁰ В данном случае — заместителя Председателя Государственной Думы: Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2004 № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Вольфовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 1, 2005.

²⁰¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 № 277-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2002.

его объективность и лояльность общественным интересам. Например, согласно канадскому законодательству «лицо, находящееся на публичной должности, обязано организовать свои частные дела таким образом, чтобы они не создавали реальный или потенциальный конфликт интересов. Это правило относится к различным видам действий, включая принятие или участие в принятии решения, участие в обсуждении или голосовании по какому-либо вопросу, связанному с должностными полномочиями»²⁰².

Относительно набора запретов и ограничений важно представлять, что каждый его элемент является ответом закона на определенную, действительную проблему. Если проблема выглядит надуманной, то соответствующее ограничение будет считаться чрезмерным и явится примером нарушения принципа соразмерности в установлении ограничений субъективных прав должностных лиц как граждан данного государства. Логично, что нормотворцы, иногда при посредничестве органов конституционной юстиции, периодически могут корректировать перечни запретов и ограничений. Общей и хорошо заметной тенденцией последних лет является, разумеется, расширение антикоррупционных обязанностей в законах, касающихся статуса должностных лиц. Однако существующая судебная практика, постепенно накапливая представления о перекосах правоприменения, неизбежно замедляет расширение диапазона антикоррупционных ограничений, которые конструируют правотворческие инстанции.

Вот как выглядит набор направлений «повышенного риска» возникновения ситуаций, связанных с конфликтом интересов (на которые законодательство должно отреагировать установлением запретов и ограничений по службе) согласно авторитетному международному обзору ОЭСР:

- совмещение государственных должностей;
- использование служебной информации в неслужебных целях;

²⁰² Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А.Б. Зеленцов, Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. 446 с.

- организация закупок для государственных нужд;
- получение подарков;
- «ожидания членов семьи чиновника или сообщества, к которому он принадлежит»;
- назначение на должности в государственных, частных и некоммерческих организациях, политических партиях и т.д.;
- трудоустройство после увольнения с публичной службы²⁰³.

Сформирован своеобразный рейтинг проблемности этих направлений, где, согласно данным по 30 странам ОЭСР, максимальное беспокойство вызывает практика подарков, далее идет «внешняя активность», «бизнес-интересы» и то, что в этом документе названо «семейными ожиданиями». Ниже в рейтинге (с актуальностью чуть более чем для половины из 30 стран) — такие направления, как «другие, несемейные личные отношения», «долги» и «активы».

В российском законодательстве также присутствуют документы, где отражено подобное обобщающее официальное представление об ««областях регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным»²⁰⁴. Более

²⁰³ Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. ОЭСР, 2003. С. 14. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf> (дата обращения 18.04.2020).

²⁰⁴ В Обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования Минтруда РФ это: выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего; выполнение иной оплачиваемой работы; владение ценными бумагами, банковскими вкладами; получение подарков и услуг; имущественные обязательства и судебные разбирательства; взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы; явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.). См. Письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» (вместе с «Обзором типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования»). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

широко область поиска возможных решений по формированию антикоррупционных ограничений для должностных лиц можно задать и по другим направлениям, например, в связи с проблематикой должностных функций, связанных с повышенными коррупционными рисками²⁰⁵, и т.д.

Однако наиболее адекватное представление о том, как сегодня российский законодатель мыслит актуальные проблемы в этой области, можно проследить, сопоставив различные перечни запретов и ограничений, сформулированных в отношении отдельных видов должностных лиц, в разных законах²⁰⁶. Результат такого сопоставления представлен в Приложении №3 «Сравнение антикоррупционных ограничений, запретов, обязанностей и требований»²⁰⁷ в основных законах, затрагивающих статус лиц, замещаю-

²⁰⁵ Повышенные коррупционные риски складываются, среди прочего, при: осуществлении постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставлении государственных услуг гражданам и организациям; осуществлении контрольных и надзорных мероприятий; подготовке и принятии решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределении ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управлении государственным имуществом; осуществлении государственных закупок либо выдаче лицензий и разрешений; хранении и распределении материально-технических ресурсов. См. Раздел 3 Указа Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (ред. от 03.07.2018) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2542.

²⁰⁶ За основу сравнения взяты законы, охватывающие наибольшее число лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: Закон о противодействии коррупции 2008 г., Закон о статусе члена Совета Федерации... 1994 г., Закон о Правительстве 1997 г., Закон о статусе судей 1992 г., Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ №184-ФЗ 1999 г., Закон об общих принципах организации местного самоуправления № 131-ФЗ 2003 г.

²⁰⁷ В данном Приложении представлены не только «ограничения» и «запреты», но также «обязанности» и «требования», которые будет необходимо сопоставить при рассмотрении следующего параграфа работы.

щих государственные и муниципальные должности» (см. в конце данной работы).

Среди основных наблюдений на основе данной сравнительной таблицы можно выделить следующие.

1. К перечню антикоррупционных запретов и ограничений, которые в российском законодательстве, регулирующем статус лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, повторяются наиболее часто, относятся:

- запреты на ведение различной несовместимой с публичной должностью деятельности (в том числе: а) запрет замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; б) запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; в) запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; г) запрет участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией; д) запрет быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления);
- различные запреты, связанные с получением не предусмотренных должностным порядком вознаграждений, благодарностей или знаков внимания (в том числе: а) запрет получать в связи с выполнением должностных обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц; б) запрет принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия; в) запрет выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц);
- запреты использовать ресурсы по должности в неслужебных целях (в том числе запрет использовать в неслужебных целях информацию, а также средства материально-технического,

финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности);

- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

2. Антикоррупционные ограничения и запреты в основном сформулированы единообразно, они имеют примерно одно время возникновения в законодательстве, иногда вводились комплексно — законами о внесении изменений и дополнений в различные нормативные акты. Наличие дополнительных антикоррупционных обязанностей или не встречающихся в других законах ограничений характерно в данной выборке только для Закона о статусе судей, что вызвано традиционным более широким регулированием вопросов судейской этики.

3. Прочие моменты из сравнения указанных источников:

- отсутствие установления правил последующего трудоустройства после отставки в законах, затрагивающих статус высших публичных должностных лиц, кроме Закона о статусе судей;
- отсутствие какого-либо специального регулирования антикоррупционных элементов статуса Президента РФ; его антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности зафиксированы только посредством Закона о противодействии коррупции вместе с другими лицами, замещающими государственные должности;
- в законах о региональных органах государственной власти и органах местного самоуправления (имеются в виду Закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. и Закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.) нормы об антикоррупционных обязанностях изложены бессистемно и отрывочно.

4. В отношении базового Закона о противодействии коррупции 2008 г. отдельно можно упомянуть:

- указание на возможность установления иных антикоррупционных ограничений и запретов другими законами (ст. 12.5);

- отсутствие системности в структуре статей Закона, в особенности при введении дополнительных положений;
- многочисленность исключений в Законе о противодействии коррупции по части недопустимого совмещения должностей.

Говоря об особенностях и стилистике отражения антикоррупционных по своей сущности запретов и ограничений в статусе замещающих государственные должности лиц, нельзя не сказать, что нормы такого типа не являются большой редкостью для актов самого высокого юридического значения, национальных конституций²⁰⁸. Не является исключением и Российская Федерация, поскольку такого рода положения содержатся в ч. 3 ст. 97 Конституции РФ в отношении депутатов Государственной Думы, которые «не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности»²⁰⁹. Однако стоит оговориться, что, во-первых, аналогичных положений в российской Конституции нет в отношении Президента РФ, членов Правительства РФ, судей и прочих должностных лиц, во-вторых, ограничения, исходно закрепленные в норме ст. 97 Конституции РФ, были занесены в текст в большей степени для гарантирования формирования в России профессионального парламента, нежели потому, что депутаты среди всех других представителей власти вызывали больше всего подозрений в подверженности коррупции, несмотря на все особенности 1993 года. Кроме того, вопрос о недопустимости совмещения государственных должностей является вполне традиционным для конституций, поскольку тесно связан, как указывалось в тексте ранее, с предыдущим этапом исторического генезиса конституционных гарантий объективности, беспристрастности и незави-

²⁰⁸ К примеру, согласно Конституции Португалии 1976 г. (ч. 4 ст. 269) «Не допускается одновременно занятие нескольких государственных постов и должностей, за исключением случаев, специально разрешенных законом».

²⁰⁹ Отношение к этому вопросу имеет п. 9 Заключительных и переходных положений, который указывает, что «Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации».

симости публичных должностных лиц и базируется на концепции разделения властей.

Однако можно отметить, что конституции целого ряда государств идут значительно дальше российской в части намеренной, хорошо различимой постановки антикоррупционных целей. Примеры весьма различны²¹⁰, но в части рассматриваемого здесь вопроса о современных стандартах антикоррупционного статуса должностных лиц, можно выделить явное отражение в тексте ряда конституций концепта конфликта интересов, что свидетельствует о попытках укоренения новых системных правовых категорий и перехода конституционно-правового дискурса к новой фазе формирования гарантий доверия общества к власти.

К примеру, в Конституции Сербии 2006 г. в ст. 6, которая содержится в разделе первом «Принципы Конституции» и которая так и называется «Конфликт интересов» указано: «Ни один человек не может выполнять государственные или общественные функции в противоречии со своими другими функциями, видом деятельности или частными интересами. Наличие конфликта интересов и ответственность за его разрешение должна регулироваться Конституцией и Законом». Также термин «конфликт интересов» специально упоминается применительно к характеристике статуса депутатов Национальной Ассамблеи (ст. 102) и судей Конституционного суда Сербии (ст. 173)²¹¹.

Заслуживает упоминания и то, что понятие «конфликт интересов» как опорный термин, описывающий систему запретов и ограничений по государственной должности, встречается и в конституциях субъектов Российской Федерации. В пример можно

²¹⁰ См. специальные исследования на этот счет: *Лафитский В.И.* Конституционный принцип противодействия коррупции: монография. Москва: Проспект, 2019; *Трунцевский Ю.В.* Конституционно-правовые основы противодействия коррупции : учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Урайт, 2019. С. 155.

²¹¹ См.: *Ustav Republike Srbije*. URL: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/70-100028/ustav-republike-srbije>.

привести Конституцию Удмуртии^{212, 213}. Как несложно представить, речь в последнем случае идет о кальке из Закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ № 184-ФЗ. Иными словами, такой пример не является чем-то необычным с точки зрения содержания, поскольку если этот институт широко представлен в федеральном конституционном законодательстве, лишь вопросом времени является его отражение в законодательстве субъектов РФ. Но все же отметить сам по себе факт, что в документах с таким названием, как «конституция», институт конфликта интересов в России находит отражение, имеет определенное идеологическое значение для утверждения нашей темы в качестве постоянной в отечественной конституционно-правовой дискуссии.

Следующий вопрос, который нам необходимо рассмотреть, касается концептуальных различий перечня запретов и ограничений, установленных текущим законодательством для публичных служащих (государственных и муниципальных) и для лиц, за-

²¹² Закон Удмуртской Республики от 14.10.2015 № 64-РЗ «О внесении поправок к Конституции Удмуртской Республики» (принят Государственным Советом УР 29.09.2015 № 605-V), в котором было определено «пункт 3 части 2 статьи 51 изложить в следующей редакции: “3) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. При этом основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении Главы Удмуртской Республики фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ ‘О противодействии коррупции’, либо установление в отношении Главы Удмуртской Республики фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и(или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность”».нг

²¹³ Из числа республик аналогичные позиции предусматривают также Конституции Республики Алтай (ст. 116), Бурятии (ст. 77), Дагестана (ст. 82), Республики Крым (ст. 66), Мордовии (ст. 71), Хакасии (ст. 99) Чувашской Республики (ст. 74).

мещающих государственные и муниципальные должности. (Для сопоставления также удобно использовать Приложение.) Большинство антикоррупционных обязанностей сходны как по содержанию, так и редакционно. Как уже оговаривалось, это связано с тем, что их первичная адаптация в нормативном поле происходила в рамках законодательства о государственной гражданской службе и потом была заимствована с учетом ряда особенностей содержательного плана (например, характер профессиональной деятельности) и формального плана (в том числе уровня и стиля нормативного источника). Однако все же бросается в глаза ряд особенностей:

а) запрет заниматься иной оплачиваемой деятельностью для замещающих государственные должности лиц обычно более жесткий, чем для служащих;

б) с другой стороны, среди лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, существует категория должностных лиц, на которых вовсе не распространяется большое количество ограничений, — это депутаты, работающие на непостоянной основе, что исключено в отношении служащих;

в) среди антикоррупционных ограничений лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, отсутствует ряд ограничений, которые имеются для государственных гражданских служащих, например:

- не установлены какие-либо ограничения в связи с близким родством или свойством;
- не установлены в виде общего правила какие-либо ограничения на трудоустройство после отставки с должности.

Кроме того, крайне редуцировано регулирование в отношении запрета покупки, а также необходимости передачи ценных бумаг в доверительное управление в случае риска возникновения конфликта интересов (практически не встречается за пределами базового Закона о противодействии коррупции).

Поскольку наличие таких ограничений было бы не менее актуально для лиц, замещающих государственные должности, вполне можно сделать вывод, что общая систематика антикоррупционных

ограничений, взятая в целом, примерно одинакова как для государственных служащих, так и для замещающих государственные должности лиц. Однако особенности преломления антикоррупционных запретов и ограничений слишком многочисленны и специфичны, чтобы быть установленными в едином источнике. Это, например, наглядно демонстрируют положения Закона о противодействии коррупции и Закона о государственной гражданской службе в вопросе об установлении исключений для занятия иной деятельностью. Поэтому при дальнейшем совершенствовании российского антикоррупционного законодательства было бы целесообразно, с одной стороны, сделать его более полным в части перечней ограничений, запретов и обязанностей, с другой стороны — сформулировать их в более общей форме, чтобы в отдельных законах, регулирующих статус разных представителей власти, эти перечни могли быть использованы максимально полно, но с возможностью их указания в более детализированных формулировках сообразно специфике соответствующей государственной деятельности. Что касается механизмов проверки соблюдения исполнения антикоррупционных обязанностей, урегулирования конфликта интересов, а также наложения ответственности, то этот вопрос должен остаться за пределами системного антикоррупционного закона, поскольку он напрямую касается взаимодействия ветвей власти, а это задача базового конституционного законодательства, в том числе самой Конституции РФ.

Цель унификации антикоррупционных элементов статуса этих двух базовых пластов должностных лиц (замещающих государственные должности и государственных служащих) едва ли должна ставиться, если говорить о развитии законодательства. Разумеется, научные разработки могут позволить себе любой синтез и сопоставления, а изучение пакета антикоррупционных обязанностей в его единстве является важным, чтобы проследить доминирующие тенденции в развитии современного российского права. Однако для законодательного отражения запретов и ограничений необходимо исходить не просто из задачи обеспечения полноты воплощения композиции всех антикоррупционных обязанностей, а из потребности решать те конкретные проблемы, ко-

торые существуют на каждом уровне власти, и с учетом специфики целей, задач, функций, особенностей порядка осуществления полномочий органами власти. Таким образом, специфика деятельности лиц, замещающих государственные должности, (осуществление власти) и государственных служащих (организационно-техническое и юридическое сопровождение и исполнение поставленных задач на более высоком уровне) слишком различна по своему содержанию, чтобы настаивать на идентичности подходов. Однако это не значит, что хорошо систематизированная, в том числе на международном уровне, совокупность антикоррупционных стандартов для служащих не может быть полем для внимательного изучения практики и последующих продуктивных заимствований в актах конституционного законодательства о статусе лиц, замещающих государственные должности.

Различия в системе антикоррупционных ограничений необходимо держать под контролем со стороны конституционного права не только по линии разграничения статуса служащих и статуса лиц, замещающих государственные должности, но и между разными типами последних. Каждый высший орган государственной власти имеет содержательную специфику, которая отражается на характере антикоррупционных стандартов их представителей. Рассмотрим эти различия на примере парламентариев, членов правительства и судей.

В сравнительной литературе принято отмечать, что в отношении парламентариев установлено меньше антикоррупционных ограничений, чем в отношении членов правительства. При этом в анализе обоснованности такого положения выделяются следующие аргументы.

1. Парламентарии осуществляют деятельность не в какой-то узкой профессиональной сфере, но представляют широкие интересы своих избирателей, поэтому меньше риск, что в их политической деятельности возникнет конкретный конфликт интересов.

2. Теория парламентаризма в целом ряде правопорядков обязывает депутатов не быть оторванными «от земли», дабы те не стали заниматься абстрактной и нерелевантной для интересов избирателей политикой, поэтому для сохранения тесных связей с

локальными и профессиональными сообществами предусмотрен ряд требований по ведению такого общения²¹⁴. Этими же причинами объясняются исключения для депутатов из привычного набора антикоррупционных ограничений, например, смягчение запрета на должностное совместительство или даже запрета на занятие предпринимательской деятельностью, что оказывается вполне допустимым в рамках непрофессионального характера их работы, который сам по себе уникален для парламентариев среди других типов высших должностных лиц.

3. Еще один важный аргумент состоит в том, что парламентарии всегда находятся под оком средств массовой информации, некоммерческих организаций, под контролем своих избирателей и своей партии. Они всегда на виду, это публичные политики. Нет вытекающих из их профессии оснований, которые делают их работу непубличной (кроме редких естественных резонансов, которые кладутся в основу закрытых заседаний парламента, или необходимости защиты их субъективных прав человека вроде тайны частной жизни). А поскольку столь публичные фигуры и так находятся под усиленным контролем, принято считать, что режим их антикоррупционной отчетности может быть не таким строгим как у представителей исполнительной власти²¹⁵.

4. Парламенты как особые органы власти имеют собственные традиционные механизмы контроля соблюдения правил депутатской этики. В первую очередь речь идет о специальных парламентских комиссиях, создаваемых на основе парламентского регламента и состоящих из тех же депутатов. Вслед за современным

²¹⁴ Венецианская комиссия вполне принимает доводы такого рода., см., например: Report on democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions. European commission for democracy through law (Venice commission). Strasbourg, 17 December 2012. Study No. 646 / 2011CDL-AD(2012)027Or. (P. 17, №81). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx) (дата обращения: 18.04.2020).

²¹⁵ *Demmke C., Bovens M., Hen kl T., van Lierop K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A.* Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. 2007. P. 35–37.

расширением антикоррупционных требований соответственно расширяется функционал и значимость таких комиссий²¹⁶.

5. Отсутствие некоего внешнего органа контроля за пределами парламента в отношении соблюдения парламентской этики (помимо избирателей) может выглядеть как определенная проблема, поскольку парламент, самостоятельно оценивая этику своих членов внутренней комиссией, становится судьей в своем собственном деле. Однако в отношении парламента эта логика не является убедительной.

Во-первых, в парламенте оценивается этика не парламента, а отдельных парламентариев, поэтому, строго говоря, парламент здесь является судьей не в «своем деле», а в деле отдельного, непостоянного (ввиду периодической избираемости) и незначительного (одного из десятков или сотен членов) элемента этого органа власти.

Во-вторых, парламент не монолитен, а является органом расширенного коллективного представительства, который состоит из противоборствующих партийных фракций, депутатских групп, отдельных мажоритарных депутатов и т.д., и очевидно, что парламентские этические комиссии для обеспечения легитимности их работы создаются на паритетной основе из представителей разных интересов.

В-третьих, депутаты могут быть гораздо более, чем кто-либо, заинтересованы в том, чтобы очистить свои ряды от «паршивых овец», дабы не портить репутацию парламентского учреждения как такового, репутацию их созыва или свою собственную. Поэтому возможность парламента избавиться от подобных депутатов без использования помощи внешних институций и по упрощенной процедуре в целом не выглядит как правовая аномалия. Правда, вместе с этим не стоит забывать, что привлечение к ответ-

²¹⁶ В парламенте Евросоюза для подобных целей существует институт квесторов, но признается, что пока мало известно о каких-либо положительных результатах их деятельности. Обустройство вопросов этики в Европарламенте имеет направляющее значение в выработке общеевропейских идеалов антикоррупционной чистоты. См., например: Parliamentary Ethics. A Question of trust. European Parliament — OPPD, 2011. URL: https://agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf.

ственности за коррупцию повсеместно и во все времена является одним из излюбленных средств политической борьбы, поэтому важно различать реальные нарушения по содержанию от поиска повода лишить мандата политического конкурента за предшествующую продуктивную деятельность²¹⁷.

Среди особых беспокойств, которые были высказаны, например, экспертами ГРЕКО в отношении регулирования антикоррупционных гарантий в деятельности депутатов в ходе Четвертого оценочного раунда, можно обратить внимание на: а) проблему закрытости парламента для СМИ; б) призыв сформировать полноценный этический кодекс с развернутым регламентом и ясными процедурами работы; в) право проводить альтернативные проверки деклараций о доходах и расходах депутатов внешних по отношению к парламенту инстанций²¹⁸.

В отношении членов правительства, министров также принято выделять ряд особенностей их деятельности, предопределяющих специфику набора характерных для них антикоррупционных запретов и ограничений.

1. Являясь членами правительства, министры, с одной стороны, выступают как члены коллегиального органа, в котором решения принимаются коллективно, но, с другой стороны, наряду с этим министры осуществляют руководство отдельным, самостоятельным органом власти, министерством, в задачи которого входит реализация государственной политики по одному из наиболее существенных для страны направлений. Поэтому министр представляется в качестве самостоятельной политически значимой фигуры, которая имеет значительную автономию при принятии решений. Уровень дискреции у него остается таким же высоким,

²¹⁷ См. по этому вопросу также: Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации. БДИПЧ ОБСЕ, 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/99694?download=true> (дата обращения: 18.04.2020).

²¹⁸ См. Доклад «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров». Четвертый раунд оценки. Совет Европы. ГРЕКО. 18 октября 2017 г. Greco Eval4Rep(2017)2. [Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ]. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2018.pdf> (дата обращения: 18.04.2020).

как и у других публичных политиков, но при этом объем возможностей по практическому осуществлению решений у него на порядок больше.

2. Работа министерства связана с закрытостью и непубличностью. В значительной степени это вызвано необходимостью профессиональной подготовки и обслуживания принятых решений, которые состоят из цепи замкнутых циклов сосредоточенной аналитической и организационно-технической работы. Она будет иметь эффективный результат только при наличии определенного резерва времени, когда в этот процесс не вмешиваются посторонние субъекты. Контроль, в том числе общественный, за деятельностью министра по руководству министерством возможен на неких промежуточных остановках, когда возникает вариативность допустимых решений, потребность взвесить промежуточный баланс интересов, оценить проект решения.

3. Руководство министерств работает в условиях конфиденциальности и «привилегированного» характера информации, которой они пользуются для принятия решений. Министерства и ведомства для подготовки государственно-властных решений обязаны иметь в распоряжении лучшие аналитические, сравнительные, статистические и прочие данные, которые формируются на основе специальных профессиональных изысканий в аппаратах или при привлечении сторонних организаций и внешних исполнителей. В процессе подготовки такого интеллектуального продукта имеется допуск к сведениям, которого не имеют обычно представители коммерческого и некоммерческого сектора. Преждевременно ставшая известной кому-то из заинтересованных лиц вне правительственных структур информация может создать перевес в конкуренции на рынке и обеспечить другие неправомерные преимущества. Кроме того, вмешательство в процесс выработки властных решений со стороны лоббистов может изменить траекторию рассмотрения решений ввиду манипуляций общественным мнением или позициями разных влиятельных политиков.

4. В отличие от парламентариев, министры как лица, принимающие индивидуальные распорядительные решения, подвергаются гораздо большему прицельному давлению, причем с разных

сторон: со стороны главы государства, главы правительства, парламента, членов партии, бизнеса и т.д.

5. Наконец, ввиду узкого профессионального профиля работы министры имеют более высокий, чем у парламентариев, риск возникновения конфликта интересов, ведь для идентификации юридически значимого конфликта интересов необходимо обосновать столкновение публичных и личных интересов, для чего они должны быть конкретными²¹⁹.

В различных общеевропейских рекомендациях по законодательному регулированию конфликта интересов зачастую отмечается, что для членов правительства целесообразно предусмотреть следующие особенности антикоррупционного статуса: «Наличие личной заинтересованности не порождает конфликта интересов, если данный вопрос: а) относится к вопросам общего применения; б) затрагивает члена правительства или президента как одного из представителей широких кругов общества; в) связано с участием в судебном разбирательстве, касающемся действий данного лица как члена правительства или как президента; или г) касается выплаты вознаграждения или предоставления выгод всем членам правительства или президенту в соответствии с законом»²²⁰. Кроме того, в отношении трудоустройства после отставки говорится об обязательности установления «охлаждающего периода» при найме: а) если они выполняли подготовительные функции, функции принятия решений или контрольные функции в отношении конкретных организаций частного сектора, б) в случае работы в качестве лоббистов в парламенте.

Оценка каждого из указанных пунктов на предмет определения наличия конфликта интересов представляет собой нетриви-

²¹⁹ Demmke C., Bovens M., Henökl T., van Lierop K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. 2007. P. 39.

²²⁰ Tilman Hoppe. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Cooperation Framework (PCF) "Fight against Corruption and Fostering Good Governance/Fight against Money-Laundering" (EaP-2). ECCU-PCF-REG-2/2015. Art. 18. [Персональный сайт]. URL: http://tilman-hoppe.de/ECCU-PCF-Toolkit_REG_-2_2015.pdf (дата обращения: 18.04.2020).

альную задачу. При осуществлении нормативного регулирования министры (по крайней мере, федерального уровня, в больших странах) вряд ли могут быть заподозрены в принятии актов в личных интересах, а при принятии индивидуальных, распорядительных решений их заинтересованность будет, скорее всего, слишком очевидной. Однако личная заинтересованность может быть и косвенной, поэтому министры могут принимать свои решения не в общенациональных интересах, а в интересах определенной крупной компании, в интересах определенной политической партии и т.д. Правда, при этом для юридической квалификации такого решения как конфликта интересов, как правило, необходимо, чтобы соответствующие субъекты извлекали некую материальную выгоду. В России в настоящее время критерии для подобной оценки начинают формироваться в методических документах Минтруда РФ, но они рассчитаны в основном на применение в отношении государственных гражданских служащих. Должностной уровень министров и политический характер отношений такого рода говорит о том, что необходимы методики более высокого ранга нормативной иерархии, но главное — предусматривающие специфику политического уровня взаимодействий.

В деятельности федеральных судей как представителей третьей ветви государственной власти, в нашей стране выносящих решения «именем Российской Федерации», то есть субъектов, полноправно являющихся высшими публичными должностными лицами, исследователи также выделяют ряд интересных особенностей, обуславливающих специфику их антикоррупционных обязательств перед обществом.

1. Судьи являются арбитрами в индивидуальных спорах. Взвешивая аргументы двух конкретных сторон процесса, сам судья невольно оказывается под их пристальным наблюдением. Его пристрастность становится гораздо более очевидной в системе конкретных взаимоотношений, чем это могло бы иметь место в рамках многообразной распорядительной деятельности в системе исполнительной власти или общей политики в рамках парламентской.

2. К кандидатам на должности судей при замещении таковых предъявляются повышенные требования. Это традиционное по-

ложение вещей, вытекающее из того, что судьи принимают решения, в которых ошибки могут стоить проигравшей в процессе стороне очень дорого. Истории известны случаи, когда за судебные ошибки несправедливо осужденные платили своей жизнью. Поэтому в связи с расширенным перечнем традиционных ограничений новые антикоррупционные ограничения в правовом положении судей изменяют их образ жизни в наименьшей степени в сравнении с другими типами высших публичных должностных лиц. Это не касается, пожалуй, механизмов, которые прежде отсутствовали в «традиционном» правовом и этическом регулировании в принципе, вроде обязанности декларирования доходов и декларирования расходов.

Но все это не должно препятствовать тщательному разбору проблемы предвзятости, пристрастности судей в тех условиях, в которых они работают в каждом конкретном национальном правовом порядке. Так, внешнему, довольно беглому взгляду экспертов ГРЕКО в ходе Четвертого оценочного раунда открылась картина институциональной зависимости российских судей от председателей судов, и всех их вместе взятых — от своеобразной системы назначений, непрозрачной в стадии подготовки документов о назначении судьи решением Президента РФ²²¹. Следовательно, в этом случае вопрос о конфликте интересов в отношении судей — более фундаментального порядка и связан с постановкой вопроса об институциональном конфликте интересов (напомним, что это намеренно созданный, продуктивный конфликт институтов, ветвей власти, он должен существовать, поскольку его отсутствие означает угрозу важнейшему конституционному принципу разделения властей).

3. Еще один связанный с предыдущим аспект касается вопроса исключения тесного взаимодействия судей с представителями других ветвей власти, как законодательной, так и исполнительной. Данный вопрос актуален для многих стран, в том числе и для

²²¹ См. п. 148–150 доклада «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров». Четвертый раунд оценки. Совет Европы. ГРЕКО. 18 октября 2017 г. Greco Eval4Rep(2017)2. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2018.pdf>.

России. В нашем случае интерес к нему связан с так называемым «телефонным правом». Предвзятость судей, часто никак не проявляемая в материальной области в связи с отсутствием такой необходимости ввиду относительно немалых зарплат судей, имеет место в виде реагирования на неформальные обращения со стороны политиков, особенно тех, от которых может зависеть сохранение должностного статуса судьи, а следовательно, и достатка. Последнее служит тем направлением юридической аргументации, которая приводит к обоснованию наличия реального конфликта интересов, предусматривающей в конечном итоге материальную заинтересованность. Поэтому если подобная практика пока не устранена на основе существующего «запрета, под угрозой ответственности, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия»²²², в том числе в форме внепроцессуальных обращений²²³, возможно, существует некоторый потенциал, чтобы попытаться ее минимизировать при поддержке новых антикоррупционных практик.

Представляется, что последнее может несколько освежить научную дискуссию по проблеме независимости судебной власти. Так же, как и то, что концепция конфликта интересов может оказаться полезной для оценки близкой ситуации, когда судьи при вынесении решения руководствуются представлением о том его варианте, которое наиболее приемлемо не с точки зрения закона, а с точки зрения текущей политической конъюнктуры. Однако очевидно, что данные проблемы являются производными от неразрешенности вопроса об институциональном конфликте интересов, о которых велась речь в предыдущем пункте. При отсутствии гарантий институциональной независимости суда любые решения по проблеме «телефонного права», внепроцессуальных обращений будут паллиативными. Такой акцент на институци-

²²² Пункт 1 ст. 9 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета, № 170, 29.07.1992.

²²³ Федеральный закон от 02.07.2013 № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.07.2013, № 27, ст. 3458.

ональной независимости суда легко обнаружить в большинстве международных документов, так или иначе посвященных статусу судей²²⁴, считается, что если она обеспечена, то с этическими проблемами в судебском корпусе самим судьям справиться будет несложно.

4. Особенности судебной деятельности заставляют формировать в законодательстве особые гарантии беспристрастности при принятии решений. Ограничения для судей в ряде вопросов идут гораздо дальше ограничений для других публичных должностных лиц. В частности, их предшествующая конкретному процессу публикационная активность или выступления в средствах массовой информации могут выявить предвзятость в отношении данного спора и бросить тень на законность предстоящего решения²²⁵.

Разумеется, существуют очень разные уровни конфликтов интересов. Для судей высших судов, в том числе для органов конституционной юстиции, это может быть и конфликт теоретических идей, которые отстаивают отдельные судьи в решениях, имея амбиции повлиять на траектории развития политического процесса или права в стране. Такого рода дилеммы останутся при нынешнем образе антикоррупционного законодательства за пределами юридических оценок с точки зрения наличия или отсутствия конфликта интересов хотя бы потому, что личная заинтересованность по российскому законодательству в основном воспринимается как корыстная, имеющая материальную, стоимостную составляющую. Поэтому применительно к этой проблеме можно пока вести речь о гораздо более простых сюжетах в деятельности «рядовых» судей. Однако стоит признать, что для развития теории конфликта интересов в конституционно-правовой науке этот аспект проблемы выглядит привлекательно.

²²⁴ См., например: Рекомендация N Rec (2010)12 Комитета министров Совета Европы «О судьях: независимость, эффективность и ответственность» (принята 17.11.2010 на 1098-м заседании Комитета министров). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²²⁵ *Peters A., Handschin L. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012. P. 26.*

Что касается более детальных, тактических вопросов выстраивания судейской этики, то пример общеевропейского «законодательного инструментария» по конфликту интересов показывает, что большинство нормативных предложений по исключению конфликта интересов судей, сформированных для имплементации в национальном законодательстве, российская правовая система уже освоила²²⁶.

Таким образом, обобщая рассуждения этого фрагмента данного параграфа, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, сравнительный анализ различных источников антикоррупционного и конституционного законодательства показывает, что имеются различия в перечне базовых антикоррупционных ограничений и запретов для государственных служащих и для лиц, замещающих государственные должности. Однако отсутствие ряда ограничений для последних выглядит скорее как пробел, вызванный интенсивным развитием антикоррупционного законодательства. Едва ли необходимо ставить цель полного уравнения набора антикоррупционных ограничений для служащих и для замещающих государственные должности лиц. Однако если должностные лица политического уровня освобождены от ряда обязанностей намеренно, законодательство должно давать убедительное основание для этой позиции.

Во-вторых, различия в механизмах контроля исполнения антикоррупционных ограничений и запретов для государственных служащих и для лиц, замещающих государственные должности, имеют значение, они объективны и связаны с особой ролью последних в системе публичной власти. Соответствующие различия предопределены степенью существующего в национальном правовом порядке понимания различий между исполнением служебных обязанностей в сфере публичной службы и осуществлением власти в системе урегулированных конституционным правом политических отношений.

В-третьих, различия в перечне и особенностях контроля выполнения антикоррупционных ограничений и запретов также

²²⁶ См.: *Tilman Hoppe*. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. Ibid. (art. 20).

объективно существуют и между разными типами замещающих государственные должности лиц в связи с характером их государственно-властной деятельности и уникальной позицией в национальной системе сдержек и противовесов.

В-четвертых, из приведенного анализа можно выделить наблюдение, что на уровне деятельности лиц, замещающих государственные должности (особенно общенационального, федерального уровня), актуально в конституционно-правовой науке разрабатывать проблемы «иной личной заинтересованности», а не только детализировать далее рассмотрение вопросов корыстной, материальной заинтересованности.

Следующий блок вопросов, выделенный для рассмотрения в настоящем параграфе, касается содержания и особенностей наиболее актуальных антикоррупционных запретов в отношении лиц, замещающих государственные должности.

К их числу, прежде всего, относится запрет совмещения государственной должности с осуществлением некоей иной деятельности, а также запрет на получение неустановленных законом подарков. Согласно проведенному анализу профильного российского законодательства (см. Приложение о сравнении антикоррупционных ограничений, запретов, обязанностей и требований в основных законах, затрагивающих статус высших публичных должностных лиц) к этим двум базовым типам запретов относится наибольшее количество характеристик, более детализированных запретов, что требует и более объемного нормативного текста в соответствующих перечнях для их описания. Но помимо двух этих хорошо различимых запретов и ограничений стоит бросить взгляд также и на тот момент, который в отношении высших публичных должностных лиц в базовом антикоррупционном российском законе не проявлен, а именно: ограничение по трудоустройству после оставления публичной должности. Запрет такого рода за пределами российского Закона о противодействии коррупции известен законодательству о статусе судей, которое в отношении гарантирования объективности судей прошло более длительный по времени и автономный путь по сравнению с законодательством о государственной гражданской службе, питающим нынешнее

антикоррупционное законодательство. Однако отсутствие всякой нормативной корреляции ст. 12.1 о статусе замещающих государственные должности лиц Закона с предыдущей статьей 12 (в которой установлено ограничение после увольнения для государственных и муниципальных служащих с публичной службы) бросается в глаза. Причина отсутствия таких ограничений в системном законе для рассматриваемой категории должностных лиц — предмет спекуляций, но в данном тексте достаточно отталкиваться от факта, что такого регулирования нет, тогда как в зарубежном законодательстве к нему существует весьма внимательное отношение, встречаются случаи его применения в современном европейском законодательстве в отношении парламентариев, членов правительства и т.д.²²⁷

Итак, говоря о запрете на ведение несовместимой деятельности, можно вспомнить, что его принято связывать с наследием предыдущего этапа исторического развития механизмов гарантирования беспристрастности, объективности и независимости в эпоху утверждения конституционализма и появления первых писанных конституций современного типа. Также легко уловима связь этой идеи с еще более давним, если не древним, правилом запрета служения двум господам²²⁸.

Еще один способ взглянуть на запрет ведения несовместимой деятельности с общих позиций — это прибегнуть к различению

²²⁷ Law 3/2015 Of 30 March Regulating The Exercise Of High Office Of The General Administration. Article 15 (Limitations on the exercise of private activities after termination). [Сайт Global-Regulation]. URL: <https://www.global-regulation.com/translation/spain/616730/law-3-2015-of-30-march-regulating-the-exercise-of-high-office-of-the-general-administration.html> (дата обращения: 18.04.2020).

²²⁸ В английском языке данная коннотация в специальной литературе передается метафорой «ношение двух шляп» (“wearing two hats”). В русском языке фразеологизм «сидеть между двух стульев» имеет сходные и обычно негативные коннотации, употребляется в разговорной речи для демонстрации иронии и связан с описанием попыток в более широком смысле, но часто в связи с работой бюрократической машины, лавировать, метаться между разными непримиримыми и одинаково влиятельными позициями, удержаться на плаву. См., например: Федоров А.И. Фразеологический словарь русского литературного языка. М.: АСТ, Астрель, 2008.

так называемого «абсолютного» (“absolute”) и «относительного» (“relative”) конфликта интересов²²⁹. Эти понятия примерно соотносятся как постоянный и временный, системный и эпизодический конфликт интересов. Запрет совместительства является характерным примером абсолютного конфликта интересов, так как совмещение должности связано не с отдельными эпизодами в жизни должностного лица, а с системой отношений, которую он для себя организовал или допустил, с его постоянной параллельной занятостью, организацией «деятельности», устройством определенного образа жизни. Эта ситуация отличается от отдельных кратковременных эпизодов, которые часто случаются ненамеренно, могут произойти, а могут и нет, и где конфликт интересов будет иметь место, только если представитель власти поведет себя неверно с точки зрения закона.

Основное содержание запрета на ведение иной деятельности связано не со стремлением исключить какую-либо параллельную занятость саму по себе или возможностью пресечь образование какого-либо дохода, помимо служебного, а в том, чтобы это не мешало выполнять служебные функции и не бросало тень на непридвзятость должностного лица при осуществлении публичных полномочий.

В формулировании нормативного запрета для должностных лиц на ведение несовместимой деятельности можно выделить две основные стилистические формы: а) через запрет занимать любую другую должностную позицию в некоей организационной структуре (оплачиваемую или неоплачиваемую, в государственном, муниципальном, коммерческом или некоммерческом секторе), б) путем запрета заниматься другой оплачиваемой деятельностью.

О наиболее актуальных формах должностной несовместимости, очевидно, можно судить по тем модуляциям этого запрета, которые приводятся в законодательстве. Однако поскольку российское антикоррупционное законодательство все еще довольно молодо и является в значительной степени не столько ответом на точечные проблемы практики, сколько способом внедрения

²²⁹ Survey on the independence of supreme audit. EUROSAI. November 2013. P. 4–5.

элементов новой антикоррупционной проблематики в систему функционирования государственной машины, представление о степени актуальности каждой формы запрета, сформированное только на основании их легального перечня, может быть не вполне точным. Есть интересные сравнительные замеры на этот счет. Например, согласно одному из них наиболее высокие риски возникновения конфликта интересов в ситуации внешней занятости возникают в случае совмещения публичной должности с занятостью в частном секторе (25 из 30 стран Евросоюза в выборке известного исследования ОЭСР), вторичной занятости в публичном секторе, включая публичные предприятия и учреждения (более 20 стран), совмещения с партийными должностями (15 стран), в профсоюзах, в избираемых публичных образованиях, в некоммерческих организациях, в волонтерских организациях (соответственно, по нисходящей — примерно от 12 до 6 стран из выборки)²³⁰.

Так или иначе, но в большинстве стран ЕС нормой считается введение ограничений и запретов на разные формы совместительства. Наиболее жесткие запреты по дополнительному трудоустройству (“ancillary employment”) предлагается накладывать на членов правительства и высших чиновников, а также на судей и публичных служащих. При этом «испанская модель регулирования может быть полезна для политических назначенцев, французская — для гражданских служащих, немецкая — для судей, а британская — для избираемых должностных лиц местного самоуправления. Никакое должностное лицо не должно иметь другую оплачиваемую публичную должность, быть вовлечено в коммерческие взаимоотношения с частными компаниями или занимать должности в их советах директоров»²³¹.

Вызывают интерес общие подходы в попытках не только определить конкретные направления недопустимой типовой институциональной или материальной зависимости должностных лиц, но и выявить некие универсальные критерии, которые позволили бы

²³⁰ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. Op. cit. P. 64.

²³¹ Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. P. 29.

определить общую регулятивную логику в установлении степени строгости запретов. Так, например, некоторые авторы предлагают такой критерий: альтернативная занятость должностного лица должна считаться неприемлемой, если она отнимает более 20% от времени по основной работе или приносит ему долю более 20% от доходов по основному месту службы²³².

Рассмотрим некоторые перспективные проблемы, связанные с вариантами ограничений по дополнительной занятости должностных лиц в базовом законодательстве о противодействии коррупции. Начнем с тех запретов, которые приводятся в стилистической форме запрета занимать любую другую должностную позицию в некоей организационной структуре (запрет вести оплачиваемую или неоплачиваемую деятельность в государственном, муниципальном, коммерческом или некоммерческом секторе).

В российском законодательстве для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, запрет замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления практически абсолютен. Исключений не предусмотрено, кроме особого случая с депутатами законодательных органов субъектов РФ, избранных членами Совета Федерации²³³.

Варианты, при которых высокопоставленные должностные лица становятся членами различных консультативных инстанций при высших органах власти «по должности» или «по специальному назначению» (например, членами советов и комиссий при Президенте РФ), российским законодательством не рассматриваются как подпадающие под данный запрет. С такой логикой, в принципе, можно согласиться с рядом условий, например, если такие должностные лица: а) исполняют консультативные функции в других инстанциях, б) сообразно прямо предусмотренным для них законом обязанностям, в) осуществляют полномочия на

²³² *Tilman Hoppe*. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. Ibid. P. 33.

²³³ См. п. 1.1 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ, 09.05.1994, № 2, ст. 74.

общественных началах, г) деятельность консультативного органа прозрачна для общественного контроля, и т.д.

Существует близкая ситуация запрета на замещение неких «общественных должностей». Например, он установлен в отношении конституционных судей и касается недопустимости совмещения должности судьи с любой руководящей должностью в общественной организации, будь то оплачиваемой или неоплачиваемой²³⁴. Подобное прочтение ограничений на занятость в общественном секторе для конституционных судей распространено и в других странах²³⁵.

Значительно более широко данная линия запретов для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, представлена в головном антикоррупционном законе. Так, «запрет на участие в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией» характерен целым рядом исключений, обилие, многословность и казуистичность которых, как и открытость их списка, вызывает множество вопросов. Очевидно, что в этой части российское законодательство мотивировано прикладной, казуальной логикой и ожидает прохождения некоторой фазы практической стабилизации для формулирования правил поведения более общего характера.

²³⁴ Часть 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447. На рядовое членство в общественном объединении такой запрет не распространяется, если только это общественное объединение не преследует политических целей, но об этом уже имеется другой запрет для конституционных судей. См. подробнее: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю.А. Андреева, В.В. Балытников, Н.С. Бондарь и др.; под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 672 с.

²³⁵ Так, по свидетельству О. Мильчаковой, «в законодательстве Биг (Боснии и Герцеговины. — *С.Ш.*), Сербии и Хорватии определены виды деятельности, которые не считаются выполнением профессиональных или публичных обязанностей, запрещенных для судей. Прежде всего, судьи могут осуществлять членскую деятельность в институтах и объединениях юристов, а также в гуманитарных, культурных, спортивных и других объединениях (Хорватия), при условии их безвозмездного характера (Словения) либо если эта деятельность не связана с работой политических партий (Биг)». См.: Мильчакова О. «Опасные связи» судей Конституционного суда (опыт стран бывшей Югославии) // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2(99). С. 89.

Сейчас общая логика данных исключений такова, что замещающие государственные должности лица не вправе участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением следующих случаев: а) участие на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза или участие в общем собрании иной общественной организации; б) участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией — с предварительным уведомлением соответствующего высшего органа власти; в) участие на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации по специальному уполномочию соответствующего высшего органа власти данного территориального уровня; г) представление на безвозмездной основе публичных интересов в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем которой является Российская Федерация (субъект РФ, муниципальное образование)²³⁶.

В ряде случаев запрет «на участие в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией» может быть конкретизирован, как, например, в отношении федеральных парламентариев, где данный запрет разведен на два запрета²³⁷. Наиболее резонансный в российской практике сюжет, связанный с нарушением антикоррупционных запретов и ограничений, как раз

²³⁶ См. подробнее п. 3.2–3.5 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

²³⁷ См. пункты «г» и «д» ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020): «г) участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специально личного волеизъявления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества; д) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации».

имел место в результате нарушения запрета на совмещение государственной должности с «участием в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией» (так называемое «дело Гудкова», но подробнее его более целесообразно охарактеризовать в связи с проблемами привлечения к ответственности за неурегулирование конфликта интересов далее).

Одним из актуальных вопросов для высших публичных должностных лиц в плане осуществления дополнительной профессиональной активности является вопрос об их участии в политической деятельности. Базовая установка Закона о противодействии коррупции 2008 г., как было указано выше, состоит в том, что участие в управлении политической партией исключено из общего запрета на участие в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией и является возможным, если иное не установлено законом. Но это не единственная форма занятия политической деятельностью. Наиболее строгий в этом отношении запрет традиционно существует для судей. В России судьям запрещено участвовать, по существу, в любых формах политической деятельности²³⁸. С другой стороны, для парламентариев та-

²³⁸ Согласно Закону о статусе судей (пп. 2 и 3 п. 3 ст. 3) федеральным судьям запрещено «принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности; ...публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям»; а согласно Федеральному конституционному закону о Конституционном Суде РФ (ч. 3 ст. 11) «Судья Конституционного Суда Российской Федерации не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Он не может также входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей». См., соответственно, подп. 2 и 3 п. 3 ст. 3 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская газета, № 170, 29.07.1992, а также см. ч. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

кой запрет был бы абсурден вне зависимости от формы избрания или даже «формирования», если речь о Совете Федерации, поскольку парламент не может по определению не быть органом, в котором открыто формируется представление о задачах публичной политики. А вот для российских государственных служащих, наполняющих аппараты органов власти, характерно «требование» «соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций»²³⁹, а также «запрет» «использовать должностные полномочия в интересах политических партий... и создавать в государственных органах структуры политических партий»²⁴⁰.

Многообразие функций и особенностей формирования высших органов власти велико. Как определить логику допустимости участия их представителей в политической жизни? Для выявления закономерности, которая будет предопределять логику установления запрета, важно понять, в какой мере для данной высшей должностной позиции участие в политической жизни будет чревато появлением конфликта интересов. Если задачи органа власти исконно связаны с публичной артикуляцией политических позиций, что имеет место в отношении любого органа, формируемого путем прямых выборов, вопрос о данном проявлении как конфликте интересов не стоит. Но если профессионализм решения органа власти может быть поставлен под сомнение в связи с подозрением о какой-либо его политической ангажированности, то участие в политической деятельности соответствующих должностных лиц должно быть минимизировано. Поэтому, как правило, высшие органы власти, формируемые непубличным способом (на законном основании) для того, чтобы обеспечить высочайший профессионализм принимаемых ими решений, исключаются из политической жизни, чтобы их профессионализм не оказался под вопросом.

²³⁹ Пункт 7 ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁴⁰ Пункты 13 и 14 ст. 17 того же закона.

За рубежом граница круга лиц, которые могут заниматься политической деятельностью, находясь на государственных должностях, может меняться от страны к стране. Так, в парламентских республиках министры способом своего назначения тесно привязаны к парламенту и политической партии, поэтому для них такой запрет нелогичен, но он логичен для президентской республики, где партийная принадлежность не должна иметь никакого значения в сравнении с их организационно-техническим профессионализмом. В смешанной республике ситуация в отношении министров может быть более сложной в зависимости от деталей формирования правительства.

В прежней российской практике с ее жесткой позицией Конституционного Суда РФ по поводу исключительности прерогатив Президента РФ в отношении назначения Председателя Правительства РФ в связи с конституционными условиями его взаимодействия с Государственной Думой, а также в связи с отсутствием возможности парламента повлиять на кандидатуры министров²⁴¹ модель технического, беспартийного, профессионального правительства, при котором, соответственно, министры не являются публичными политиками по способу своего формирования, выглядит более логичной. По существу, здесь за министров в политической жизни участвует Президент РФ. Из числа членов Правительства РФ, пожалуй, только его Председатель мог считаться занимающимся политической деятельностью, при всей его зависимости от Президента РФ.

Уровень министров при такой схеме проявлял себя как граница между политическими и административными должностями. С одной стороны, в законодательстве, по существу, констатируется, что министры являются фигурами политической значимости (поскольку составляют Правительство РФ, осуществляющее исполнительную власть), но при этом одновременно, будучи руководителями министерств, обеспечивающих реализацию этой

²⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.02.1999, № 6, ст. 866.

политики, они склонны считаться находящимися на административных должностях. Поэтому если определяющим при восприятии конструкции верховной исполнительной власти является второй аспект, то в юридических целях ради исключения конфликта интересов логично ограничивать участие министров в политической деятельности.

В ходе российской конституционной реформы 2020 года привычная конфигурация взаимодействия Президента РФ и парламента в связи с формированием Правительства РФ изменилась. Участие палат российского парламента в процедурах формирования Правительства РФ стало описываться более детально²⁴², что может свидетельствовать о желании расширить влияние парламента. В нашем вопросе это может быть признаком того, что более оправданным становится вовлечение членов Правительства РФ в политическую деятельность и смягчение соответствующих ограничений.

Интересным является вопрос о формах участия в политической жизни, которые оказываются доступными высшим публичным должностным лицам, а также признаках, отличающих участие в политической жизни, например, от выражения мнения, которое таковым считаться не может. Как указывалось, в отношении судей действует наиболее детально формализованный и строгий запрет на участие в политической деятельности, поэтому самый широкий каталог недопустимых проявлений политической активности в специальном законодательстве можно обнаружить здесь. По той же причине в их отношении будет важна вторая проблема — разграничение понятия участия в политической деятельности от неучастия в таковой. Наиболее актуальные критерии для проведения такого разграничения в современном российском законодательстве приводятся в связи с конкретизацией этого термина в зако-

²⁴² См. дополнения и новые редакции статей Конституции РФ, в т.ч.: п. «д.1» ст. 83, п. «к» ст. 102, п. «а.1» ст. 103, ч. 2-4 ст. 112, введенные согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

нодательстве о некоммерческих организациях, где в специальных положениях классифицированы вопросы, обсуждение или деятельность в связи с которыми рассматривается как политическая, приведены формы политической деятельности и указано, какая именно деятельность к политической не относится²⁴³. Отсюда надо полагать, что для исключения конфликта интересов в связи с участием в политической деятельности лицам, замещающим государственные должности, которым это запрещено законом, следует воздерживаться от любых проявлений их активности, которые могут быть рассмотрены как имеющие некий политический смысл.

Участием в политической деятельности в указанной терминологии не будет считаться, например, занятие научной деятельностью (в том числе опубликование научных статей или монографий, которые не привязаны к конкретным нерассмотренным делам, участие в научных конференциях и семинарах). Сложнее дело обстоит с возможностью принимать участие в выражении своей личной, в том числе профессиональной позиции в публичном пространстве в широком смысле. Собственная инициатива должностного лица имеет шансы рассматриваться скорее как нарушение, по меньшей мере, служебной этики, а реагирование на просьбы дать комментарии со стороны официальных средств информации (зарегистрированных в качестве СМИ) должно подлежать описанию в соответствующем регламенте органа власти и соотноситься с функционалом его пресс-службы.

Если ставить вопрос о политических правах должностных лиц как граждан Российской Федерации, то их реализация оказывается возможной в границах двух основных условий: во-первых, позиций Конституционного Суда РФ в отношении конституционности устанавливаемых законом ограничений представителей власти в связи с занимаемыми ими должностями, во-вторых, в связи с текущей трактовкой легального термина «занятие полити-

²⁴³ Соответственно, см. абз. 2–4 п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

ческой деятельностью». Фронт полномочий остается не особенно широким, но он не исключает, например, возможности реализовать свое активное избирательное право (при соблюдении тайны голосования самим голосующим).

Помимо рассмотренной выше дополнительной занятости в различных государственных органах и органах местного самоуправления, коммерческих или некоммерческих организациях, политических партиях или общественных объединениях, для полноты обсуждения о потенциале зависимости должностных лиц от неких интересов, не связанных с публичными интересами по должности, необходимо не упускать из виду проблематику наличия иных способов строить общение в неких организационных структурах, присутствие в которых представителя власти потенциально может быть сомнительным с точки зрения максимально строгого соблюдения закона, где у них могут образовываться различные зависимости, идущие вразрез с обязанностями по службе. К примеру, при определенных условиях это может коснуться религиозных групп и организаций или привилегированных закрытых клубов, культура которых начинает формироваться в нашей стране и может являться предметом для притяжения интересов, поиска лояльности или покровительства, а также любые другие способы объединения людей, которые могут развить у должностных лиц зависимость, способную составить конфликт с интересами по должности (например, спортивные или охотничьи клубы, игровые сообщества, группы в социальных сетях и прочие группы по интересам). Важно отметить, что для идентификации наличия конфликта интересов форма привязанности, которая отвращает должностное лицо от служебного долга, не имеет значения, однако проблематика такого рода привязанностей также должна быть включена в оборот научных исследований для формирования более последовательного регулирования.

Следующий тип стилистической формы нормативного запрета для должностных лиц на ведение несовместимой деятельности, который мы выделяли в начале этого разговора, связан не с формулированием запрета занимать определенную должностную позицию, то есть играть определенную роль в некой организа-

ционной структуре, а с указанием на запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, то есть запрет извлекать некую материальную выгоду, помимо получения заработной платы по основному месту работы.

Различается несколько уровней такого запрета в зависимости от степени строгости.

1. Наиболее строгий запрет исключает любую оплачиваемую деятельность, в том числе преподавательскую, научную и иную творческую деятельность. Такой запрет может быть характерен для таких видов занятости в публичном секторе, которые требуют абсолютного погружения в осуществление должностных (трудовых) функций и где факт самого отвлечения на занятие какой-либо параллельной оплачиваемой деятельностью, приносящей доход, может подорвать доверие к степени приверженности идее служения общественным целям. Логично такие подходы исповедовать в отношении наиболее ответственных и высоких государственных должностей, в отношении видов работ, связанных с повышенной опасностью или обеспечением государственной или общественной безопасности или особыми, экстремальными условиями труда, где предполагается максимальная концентрация на выполнении своих служебных обязанностей или максимальное погружение в свои публичные задачи, которые ведут к перестройке образа жизни, считающегося привычным для обывателей.

Настолько строгий запрет в целом не может быть общим местом для законодательства о статусе разных видов публичных должностных лиц²⁴⁴, особенно учитывая, что логика современных антикоррупционных стандартов развивается в связи с проблемой тесного переплетения публичных и непубличных социальных ролей в современном обществе. Поэтому стремление к абсолютной изоляции человека на его единственном трудовом проявлении

²⁴⁴ Российские законы «О статусе военнослужащих» 1998 г. или «О федеральной службе безопасности» 1995 г. такого строго запрета не содержат. См: Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ, № 22, 01.06.1998, ст. 2331; Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ, 10.04.1995, № 15, ст. 1269.

выглядит чрезмерной. В таких случаях скорее предполагается, что выполнение параллельной оплачиваемой работы будет исключительно естественным путем: работая на пределе человеческих возможностей в должностях такого рода, отвлечение внимания на другие виды занятости будет маловероятным.

В качестве примера действия такого запрета можно привести кодексы поведения ряда международных или наднациональных публичных образований, для которых исключение конфликта интересов важно, помимо прочего, для того чтобы гарантировать отрыв служебной мотивации должностных лиц от интересов, привязанных как-либо к национальным юрисдикциям. Так, в Европейском союзе в кодексе поведения членов Европейской комиссии комиссары «не могут иметь любую постороннюю занятость или профессиональную активность, как оплачиваемую, так и неоплачиваемую; не могут занимать никакую другую публичную должность любого рода; могут быть лишь членами политических партий или профсоюзов, если это не наносит вред их обязанностям в Комиссии»²⁴⁵.

Следует оговориться, что запрет заниматься любой другой оплачиваемой деятельностью не означает запрета заниматься неоплачиваемой деятельностью. Поэтому, например, занимаясь неким созидательным творческим трудом в свободное от работы время, с юридической точки зрения должностное лицо реализует свое субъективное конституционное право на творчество или право на отдых и не ставит фактом оплаты его дополнительной работы под сомнение лояльность публичным функциям по должности.

2. Отсюда логично перейти к запрету заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, который является наиболее распространенной формой запрета такого типа в российском законодательстве, начиная от Конституции РФ и заканчивая законами о различных видах публичной службы. В последнем случае иногда указываются дополнения к базовой лаконичной формулировке

²⁴⁵ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. Op. cit. P. 73.

запрета вроде: «...если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы»²⁴⁶; «занятие которой не должно препятствовать исполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании, если на то не дано согласия председателя соответствующего суда»²⁴⁷; которая «не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации»²⁴⁸.

Выбор творческой деятельности в качестве допустимой дополнительной формы занятости обосновывается тем, что она не угнетает, а наоборот, развивает профессиональные интеллектуальные навыки, необходимые в деятельности по принятию властных решений. Делая исключения для иной творческой деятельности представителя власти, законодательство рассматривает вероятность ее оплаты как побочное следствие, на достижение которых не могут быть направлены мотивы должностного лица.

При сомнении в наличии конфликта интересов, когда есть основания полагать, что оплата за творческий труд или связанная с творческой работой формальная параллельная занятость является способом вуалирования коррупции²⁴⁹, целесообразно прибегнуть к механизмам урегулирования конфликта интересов, допускаемым законодательством, например, отказу от выгоды. Если отказ от начисления оплаты оказывается невозможным или чрезмерно проблематичным с точки зрения правил ведения бухгалтерского учета, соответствующий полученный лицом гонорар может быть

²⁴⁶ Пункт 7 ст. 10 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О статусе военнослужащих».

²⁴⁷ Подпункт 5 п. 2 ст. 3 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации».

²⁴⁸ Пункт «в» ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

²⁴⁹ Иллюстрацией может быть основа российского сюжета с рядом высокопоставленных чиновников, известного как «книжный скандал» или как «дело писателей» 1997 г.

инициативно и официально пожертвован на благотворительные цели. Если же сомнение в наличии конфликта интересов связывается в большей степени не с фактом получения оплаты, а с неформальными предпочтениями, которые должностному лицу дает работа в некой профессиональной организационной структуре, то логично урегулирование конфликта интересов путем смены организационной основы такой дополнительной работы (например, заключение временного договора с другим учреждением), которая никак не должна повредить смыслу творческой деятельности должностного лица.

В ряде случаев в зарубежном законодательстве встречаются уточнения в отношении рассматриваемого исключения в действии запрета, когда конкретизируется, какие именно виды преподавательской, научной и иной творческой деятельности оказываются возможными. К примеру, в ряде балканских стран нормативными правовыми актами прямо предусмотрено, что конституционные судьи могут совмещать свою должность с должностью преподавателей вузов по юридическим специальностям в качестве доцента или профессора²⁵⁰.

3. Следующая форма запрета заниматься оплачиваемой деятельностью формулируется в виде запрета заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц. Данный запрет, по существу, означает разрешение заниматься любой иной (в дополнение к преподавательской, научной и иной творческой) оплачиваемой деятельностью, кроме предпринимательской, если это не повлечет конфликта интересов. В отличие от предыдущей формы запрета, выступающей стандартом для лиц, замещающих государственные должности, а также особых видов публичной службы, данный тип запрета является базовым для сегодняшней российской государственной гражданской и для муниципальной службы.

Интересно, что формально получение разрешения на осуществление иной оплачиваемой деятельности у работодателя не явля-

²⁵⁰ Мильчакова О. «Опасные связи» судей Конституционного суда (опыт стран бывшей Югославии) // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2(99). С. 89.

ется обязательным, правомерно заниматься ею «с предварительным уведомлением представителя нанимателя»²⁵¹, исключением является занятие «оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства», где необходимо «письменное разрешение представителя нанимателя»²⁵².

Определенной проблемой в текущей российской практике является корректность идентификации ведущейся дополнительной оплачиваемой деятельности как предпринимательской. Комиссии по урегулированию конфликта интересов и суды исходят из понятия предпринимательской деятельности, приведенной в ГК РФ²⁵³. Поскольку служащие едва ли регистрируются в качестве предпринимателей в силу общего запрета на ведение предпринимательской деятельности, случаи установления фактов получения регулярного дохода в связи с систематическим получением прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, помимо прочего, может означать ведение незаконной предпринимательской деятельности, которое в России является уголовно наказуемым деянием²⁵⁴. Очевидно, что в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, с их более строгим запретом на ведение иной

²⁵¹ Часть 2 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁵² Пункт 17 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе.

²⁵³ Согласно ч. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ, где указано, что «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

²⁵⁴ Статья 171, ст. 289 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

оплачиваемой деятельности, чем в отношении служащих, установление таких фактов должно влечь более строгую ответственность из предусмотренных в российском законодательстве видов.

Конкретизация запрета на ведение иной оплачиваемой деятельности может принимать различные формы в законодательстве. Так, на основе анализа европейской практики экспертами рекомендуется формулировать специальные запреты на заключение должностными лицами или их близкими родственниками сделок с компаниями, которые как-либо подконтрольны данному должностному лицу²⁵⁵. Ситуации такого рода на практике идентифицируются комиссиями по урегулированию конфликта интересов как нарушения, их более подробные описания могут фигурировать в методических рекомендациях по профилактике конфликта интересов, подобная логика запретов встречается и в законодательстве о государственных закупках²⁵⁶, однако есть смысл предусмотреть конкретизацию запретов такого рода и в головном антикоррупционном законодательстве, для того чтобы черпать из него нормативные образцы при совершенствовании законодательства о статусе отдельных видов представителей власти в зависимости от степени актуальности для них данной проблемы.

Еще одна модуляция запрета на ведение иной оплачиваемой деятельности связана с недопустимыми владениями. Для подавляющего большинства российских обывателей, а также государственных и муниципальных служащих такая проблема может быть малопонятной в связи со сравнительно невысоким уровнем достатка. В таких случаях находящееся в частной собственности движимое и недвижимое имущество, наличные денежные средства и банковские депозиты исчерпывают представления о способах владения собственностью. Конфликты интересов в связи с подобными формами владения собственностью либо не возника-

²⁵⁵ *Tilman Hoppe*. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. Ibid. P. 24.

²⁵⁶ Пункт 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652 (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.07.2019).

ют, либо, напротив, слишком очевидны. Однако в кругу замещающих государственные должности лиц на всех территориальных уровнях власти встречаются случаи, когда объемы владений собственностью значительно превышают повседневные потребности и требуют особого управления, а занятие родственниками коммерческой деятельностью может поставить вопрос о проявлениях кумовства или фаворитизма со стороны должностных лиц.

Имущество, о котором здесь идет речь, приобретает формы различных «финансовых инструментов» (акций, облигаций), различных имущественных прав. В текущем российском законодательстве предусматривается общая норма о необходимости передачи такого имущества в доверительное управление (институт будет рассмотрен далее) в случае риска возникновения конфликта интересов. Спорным в доктрине является вопрос о том, что возможно, базовый антикоррупционный закон имеет в виду необходимость перевода имущества в таких формах в доверительное управление и вне зависимости от риска возникновения конфликта интересов²⁵⁷. Однако судя по тому, насколько скромно Закон о противодействии коррупции 2008 г. по этому поводу выразил нормативную информацию, скорее, указанная неопределенность является проявлением отсутствия четкой позиции законодателя на этот счет.

Помимо решения этого вопроса, представляется, что формирование общих ориентиров в отношении недопустимых владений было бы рациональным. В этой работе можно воспользоваться зарубежными регулятивными образцами. Например, в Польше представителям власти запрещено совмещать управленческие или контрольные функции в отношении коммерческих фирм и владеть более чем 10% их акций²⁵⁸.

4. Наконец, существует и еще один способ формулирования отношения к совмещению публичной должности и иной оплачиваемой деятельности, который объявляет допустимой любую

²⁵⁷ См. п. 7 ст. 11 и п. 1 ст. 12.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

²⁵⁸ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. Op. cit. P. 67.

законную оплачиваемую деятельность, включая предпринимательскую. В России это оказывается возможным в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, которые осуществляют свои полномочия на непостоянной основе²⁵⁹. Работа на непостоянной основе российским законодательством предусматривается главным образом для региональных депутатов в случаях, установленных конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации²⁶⁰, и является правилом для большинства муниципальных депутатов²⁶¹.

Данная ситуация является крайне проблематичной в вопросе, который здесь рассматривается, то есть в вопросе формирования системной основы для противодействия возникновению конфликта интересов, поскольку местный или региональный предприниматель, вовлеченный в принятие решений (пусть и в рамках коллегиального органа), находится в ситуации конфликта интересов изначально. Поэтому если, во-первых, законодательство намеренно допускает такого рода возможность по неким иным причинам и, во-вторых, как известно, наличие конфликта интересов само по себе еще не означает нарушения, то в отношении таких лиц основные акценты в правовом регулировании должны быть смещены с профилактических мер на меры урегулирования конфликта интересов и контроля. В первую очередь это касается прозрачности деятельности таких лиц, причем лучше не только в их публичной, но и в их коммерческой деятельности.

Наконец, нельзя не затронуть еще одну разновидность запрета, который имеет отношение к вопросу о совмещении публичной

²⁵⁹ Указанное вытекает из п. 3 ст. 12.1. Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

²⁶⁰ Пункт 1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

²⁶¹ Пункт 5 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

должности с иной оплачиваемой деятельностью. Речь идет о запрете лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, «быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами»²⁶².

Данный запрет относится к числу традиционных для законодательства о государственной гражданской службе. Очевидна его корреляция с институтом гражданско-правового представительства²⁶³. Однако навязчивая бытовая аналогия с институтом законного представительства, например, несовершеннолетних, недееспособных граждан, не должна отвлекать от правового содержания соответствующих отношений. А оно таково, что в данной норме, по существу, усматривается правовая основа для запрета на ведение должностными лицами лоббистской деятельности в государственных органах и органах местного самоуправления в интересах любых физических или юридических лиц. Именно с таким очевидным акцентом, среди других запретов на ведение иной оплачиваемой деятельности, данный запрет появился в одном из первых осмысленных актов по противодействию коррупции в постсоветской России, а именно в Указе Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» 1992 г.²⁶⁴ Однако главная проблема заключается в том, что при на-

²⁶² Подпункт 4 п. 3 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

²⁶³ См. главу 10 ГК о представительстве и доверенности и гл. 49 ГК о договоре поручения. См., соответственно: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.

²⁶⁴ «Запретить служащим государственного аппарата: ...выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, а равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе». См. п. 2 Указа Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» № 361 от 04.04.1992 // Российская газета, № 80, 07.04.1992.

личии прямого запрета на формализацию отношений представительства такого рода крайне маловероятно, что будут случаи его нарушения. А вот ситуации неформализованного представительства должностных лиц в интересах отдельных фирм, предпринимателей и прочих субъектов, напротив, вполне вероятны. Но в нынешнем российском антикоррупционном законодательстве отсутствует четкий нормативный инструментарий, который давал бы возможность идентифицировать такие действия по определенным формальным признакам.

В связи с запретом на ведение должностными лицами иной деятельности, помимо служебной, в практике российского конституционного правосудия встал вопрос о степени правомочности установления субъектами РФ дополнительных ограничений для лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности. В рамках антикоррупционного законодательства общая правовая основа для такой возможности прямо предусмотрена ст. 12.5 Закона о противодействии коррупции. Также и Конституционный Суд РФ в своем решении не стал отрицать такую возможность в принципе, полагая, что соответствующие ограничения должны быть рассмотрены в каждом конкретном случае с опорой на характер разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в ст. 72 Конституции РФ. Иными словами, установление подобных ограничений субъектами РФ допустимо, если они не выходят за пределы своих полномочий²⁶⁵. Однако в этот вопрос некоторые коррективы

²⁶⁵ «Таким образом, оспариваемые законоположения сами по себе не могут расцениваться как нарушающие закрепленную статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации гарантию прав и свобод человека и гражданина, в том числе поскольку ими не затрагивается общеправовой статус личности, а потому запрос Воронежского областного суда не может быть признан допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Данный вывод не исключает возможность проверки в установленном порядке законности или конституционности положений законов субъектов Российской Федерации, определивших конкретные ограничения, связанные со статусом депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, в частности, Законов Воронежской области от 27 октября 1999 года «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления» (в редакции от 5

внесла конституционная реформа 2020 года, которая, предусмотрев новую редакцию п. «т» ст. 71 Конституции РФ, существенно расширила позиции Федерации в вопросе ограничений и сделала региональное законодательство гораздо более зависимым от федерального, чем ранее²⁶⁶.

Тем не менее пользу вариативности региональных моделей должностных ограничений не следует сбрасывать со счетов полностью. Можно вполне согласиться с доводами С. Чаннова в отношении того, что целесообразно было бы на федеральном уровне систематизировать дополнительные запреты и ограничения, которыми субъекты РФ могли бы воспользоваться на свой выбор, совершенствуя региональное законодательство, поскольку «...это отнюдь не препятствовало бы законодательному регулированию прохождения службы на государственных должностях самими субъектами Российской Федерации, однако поставило бы ее в единые законодательные рамки»²⁶⁷.

октября 2000 года) и от 21 марта 1995 года «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области» (в редакции от 20 февраля 2001 года)». См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 № 277-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2002.

²⁶⁶ «т) федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства». См. п. 6 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

²⁶⁷ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 10. При этом С. Чаннов полагает, что «Базой такого регулирования вполне может выступить существующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (пред-

Представляется, что определенное контролируемое разнообразие в установлении дополнительных ограничений и запретов субъектами РФ было бы уникальной базой и для федерального законодательства в поисках лучших регулятивных практик. Да и сами субъекты РФ могут в зависимости от своей специфики выбирать более адекватные модели регулирования или обращать особое внимание на наиболее важные для себя проблемы (вроде особых традиций поддержания кровно-родственных отношений в южных регионах России, специфики хорошо разработанной телекоммуникационной инфраструктуры городов федерального значения, активного общения с приграничными странами в соответствующих субъектах РФ и т.п.). Поэтому если в новых условиях федеральное законодательство допустит умеренную диспозитивность для регионов в отношении регулирования ограничений для круга лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, то это может стать дополнительным ресурсом совершенствования практики.

Что касается некоего обобщающего вывода по запрету совмещения государственной должности с другими видами деятельности как распространенному способу предотвращения конфликта интересов, то можно утверждать, что, в отличие от уровня государственной и муниципальной службы, где регулирование одномерно и единообразно, на данном, более высоком должностном уровне в отношении разных типов лиц, замещающих государственные должности, существует известное разнообразие как стилистических форм и модуляций запрета, так и его строгости. Однако такое обстоятельство отнюдь не говорит о том, что ситуация на этом должностном уровне казуальна и устраняет необходимость какого-либо научного осмысления. Наоборот, эта сложность и многообразие рождает потребность в более глубоком понимании того, какая логика лежит в основе этого многообразия и насколько обоснованными являются запреты в каждом случае.

Так, например, в отношении совмещения государственного поста с какой-либо должностью в общественно-политической

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», хотя возможно и принятие отдельного законодательного акта».

структуре принципиально важным оказывается близость функций этого органа к общеполитическим либо сугубо профессиональным задачам. Там, где политические доводы не должны фигурировать в системе аргументации принимаемых решений, запрет на подобные совмещения должен быть максимально строгим. По этому параметру, например, судьи, с одной стороны, и депутаты законодательных органов, с другой, — это два противоположных полюса.

В отношении совмещения государственной должности с деятельностью, приносящей доход, важным оказывается степень вовлеченности в процесс принятия значимых решений. Так, чем важнее это решение в иерархии решений и выше влияние должностного лица на его принятие, тем больше претензий может быть у общественности, что оно пренебрегает своими публичными обязанностями, занимаясь другой деятельностью. По этой причине по данному критерию на разных полюсах находятся федеральный министр и муниципальный депутат, осуществляющий полномочия на непостоянной основе.

Более того, эти две логики не являются взаимоисключающими, они часто совмещаются в описании статуса разных категорий должностных лиц. Поэтому их корректное соотнесение в законодательном описании статуса каждого типа должностных лиц должно быть изучено и обоснованно в конституционно-правовой науке более обстоятельно, так же как и такие типы зависимостей, влекущие вероятность возникновения конфликта интересов, которые не связаны ни с занятием должностей, ни с получением оплаты или прочей материальной выгоды, а касаются извлечения прочих преимуществ, которые оцениваются в других системах координат. Например, «дружеские связи», которые приобретают характер неправомερных неформальных взаимных обязательств и круговой поруки, или менее в наши дни актуальный ввиду рыночных отношений феномен блата, обстоятельно изученный в публикациях А. Леденевой²⁶⁸, являются весьма нетривиальной проблемой для серьезного изучения в вопросе об особенностях принятия государственно-властных решений.

²⁶⁸ *Ledeneva A. Russia's Economy of Favours: Blat, Networking and Informal Exchange. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1998.*

Следующий тип запретов, которому в соответствующих перечнях различных законов о статусе высших публичных должностных лиц посвящено много нормативного пространства, связан с недопустимостью получения не предусмотренных законом вознаграждений, благодарностей или знаков внимания, которые могут вуалировать дачу и получение взятки.

В базовом антикоррупционном законе выделяются следующие основные виды недопустимых поощрений в отношении лиц, замещающих государственные должности:

- получение не предусмотренных законодательством вознаграждений (ссуд, денежных и иных вознаграждений, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарков от физических и юридических лиц;
- прием вопреки установленному порядку почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия;
- выезд в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц.

Последние два запрета регламентируются, соответственно, специальным Положением²⁶⁹ и должностными регламентами органов власти о порядке командирования сотрудников, которые организуют выполнение их функций в заграничных служебных командировках, обслуживаются соответствующими подразделениями аппаратов и обычно не предусматривают какой-либо дискреции должностного лица в вопросе о выборе формы финансирования его служебной командировки²⁷⁰.

Значительно больше нюансов возникает в случае желания скрыть «получение не предусмотренных законодательством воз-

²⁶⁹ Указ Президента РФ от 10.10.2015 № 506 «Об утверждении Положения о порядке принятия лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5647.

²⁷⁰ См., например: раздел 9 Приказа Генпрокуратуры России от 11.05.2016 № 276 (ред. от 23.12.2019) «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность, № 8, 2016.

награждений» к взаимной выгоде должностного лица и взяткодателя из числа физических или юридических лиц. В скобках к приведенному выше нормативному запрету, взятому из Закона о противодействии коррупции 2008 г., указаны потенциально наиболее актуальные для российской практики способы вуалирования подкупа, но современные лоббистские практики общения с органами власти в России и за рубежом не исчерпываются этими формами. При доказанности факта получения материальной выгоды форма вознаграждения не будет иметь значения, однако на практике подразделениям государственных органов, ответственным за профилактику конфликтов интересов, необходимо принимать в расчет и более тонкие техники современного экономического обмена (это могут быть, к примеру, благодарственные обеды или приемы, завышенные гонорары за консультационные услуги фирмам, ассоциированным с родственниками должностного лица, продажа активов или долей компаний по льготным ставкам и т.п.).

Несмотря на кажущуюся простоту, аналогичная проблема существует и в отношении подарков. Среди вопросов, которые в этой части принято в литературе выделять особо, назовем следующие.

1. Существует проблема несоответствия формулировок ч. 1 ст. 575 ГК РФ в отношении допустимости дарения мелких подарков представителями власти и запрета на получение подарков в Законе о государственной гражданской службе, который рассматривается специалистами в качестве абсолютного, не допускающего каких-либо изъятий²⁷¹. Приоритет последнего в качестве *lex specialis* исключает возможность получения подарков в связи с должностью как таковых. Появление такого же запрета в Законе о противодействии коррупции в 2008 г., выросшего из текста и регулятивной логики Закона о государственной гражданской службе 2004 г., также должно трактоваться в виде *lex specialis*.

Абсолютный запрет на получение того, что можно истолковать в терминах «дара» должностному лицу, следует признать соот-

²⁷¹ См., например: Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). 2014 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ветствующим антикоррупционной логике. Однако в ряде случаев получение некоего материального объекта представителем власти сложно рассматривать не только в качестве «обычного подарка» с позиции ст. 575 ГК, но и с точки зрения существа гражданско-правового отношения дарения (ч. 1 ст. 572) как такового. Например, получение визитки, памятной поздравительной открытки во время деловой встречи либо ручки или блокнота для записей в комплекте раздаточных материалов конференции является производным здравого смысла, связанного с поддержанием работы на мероприятии и элементарной информационной коммуникации. Поэтому даже в североевропейских протестантских странах с их довольно строгим деловым этикетом и правилами гостеприимства (“hospitality”) допускаются подобного рода «мелкие подарки». Попытки сформулировать формальные критерии для различения мелких подарков и недопустимых пока в законопроектной практике даются непросто²⁷².

Позиция международных организаций в большинстве случаев также сводится к минимизации форм мелких подарков в отношении должностных лиц до уровня обычных канцтоваров (“e.g. pins or pens”), а также символических подарков, характеризующихся как «знаки учтивости (любезности)» (“courtesy gifts”). Определяющим признаком такого рода подарков является их очевидная для всех незначительная стоимость²⁷³.

²⁷² В 2018 г. Правительство РФ выступило с инициативой по разработке проекта поправок в законодательство, который к числу допустимых подарков, кроме «протокольных» и «ценных» подарков, относит «канцелярскую печатную продукцию с логотипом федерального государственного органа, государственного органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, за исключением указанных подарков, изготовленных из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, а также цветы». См. ст. 18 Проекта Федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.12.2018). [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/601000-7>.

²⁷³ Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. P. 30.

2. Еще один вопрос связан, по мнению российских практиков, с недостаточно четко отлаженной схемой постановки на учет в качестве объектов государственной (муниципальной) собственности так называемых «протокольных подарков». В рамках дипломатической деятельности, где обмен официальными подарками поставлен на поток, официальный учет может быть налажен, но для органов власти субъектов РФ или муниципальных образований это может быть непростой проблемой.

Данная разновидность подарков допустима в связи с участием должностных лиц в официальных мероприятиях, характерна передачей полученного дара на официальное хранение и последующую реализацию и связана с возможностью выкупа подарка получившим его должностным лицом. Соответствующий порядок кажется урегулированным²⁷⁴, но непрозрачность контроля за его соблюдением вызывает нарекания. Типичный выход, который предлагает зарубежная практика, — либо ведение официальных реестров протокольных подарков (например, в Сербии и Черногории), либо наличие процедуры декларирования подарков, при том что каждый вариант предусматривает полную прозрачность для общественного контроля. Сосуществование обеих процедур может показаться излишним, но отсутствие в национальном правопорядке обеих вряд ли будет сочтено нормальной ситуацией²⁷⁵.

3. Еще один актуальный на практике вопрос этой темы — разграничение подарков, полученных должностным лицом в связи с занимаемой им должностью и полученных вне такой связи. Разграничение близких бытовых ситуаций, одна из которых допусти-

²⁷⁴ Распоряжение Президента РФ от 29.05.2015 № 159-рп «О порядке уведомления лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, сдачи, определения стоимости подарка и его реализации (выкупа)» // Собрание законодательства РФ, 01.06.2015, № 22, ст. 3216.

²⁷⁵ *Tilman Hoppe*. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. Ibid. P. 29.

ма, а другая противозаконна, является одной из задач методической работы в рамках урегулирования конфликта интересов.

Но поскольку таким способом формально взяточник может вывести ситуацию из-под запрета на подарки должностным лицам, а последним легко не увидеть в этом нарушения, было бы полезно сформулировать соответствующие формальные признаки дарения вне связи с должностным положением непосредственно в законодательстве для целенаправленного воздействия на формирование вполне однозначной должностной культуры. Например, к подобным случаям можно было бы отнести дарение подарков по памятным для должностного лица датам со стороны родных и близких, а также подарков других лиц, с которыми данное должностное лицо оказалось в близких отношениях не в связи с исполнением служебных обязанностей и в случае, если подарки являются регулярными в течение длительного времени и соотносимыми по стоимости с обычными бытовыми подарками.

Таким образом, вопросы дарения подарков оказываются в числе актуальных. Разумеется, на более высоком должностном уровне способы увиливания незаконных вознаграждений могут приобретать более изощренные формы, требующие от наблюдателей значительной финансовой грамотности, либо могут выражаться в тяжело доказуемых формах нематериальной выгоды. Представляется, что наука вполне располагает потенциалом для решения и этого вопроса, но пока можно было бы обеспечить некоторую корректировку законодательства в направлении профилактики наиболее распространенных на практике нарушений.

Следующая проблема в отношении запретов для замещающих государственные должности лиц в целях создания условий для предотвращения конфликта интересов, которую необходимо охарактеризовать особо, — это проблема трудоустройства после оставления государственной (муниципальной) должности. В отличие от предыдущей проблемы недопустимых вознаграждений, которая является неурегулированной в достаточной степени, данная проблема недооценена в российском законодательстве настолько, что базовый антикоррупционный закон в отношении лиц, замещающих государственные должности, о ней и вовсе умалчи-

вает. Ограничения в отношении последующего трудоустройства (“postpublic employment”) предусмотрены Законом о противодействии коррупции в системном виде только для государственных и муниципальных служащих²⁷⁶. Этот факт не означает, что в отдельных законах, регулирующих статус отдельных типов лиц, замещающих государственные должности, такое ограничение не может быть установлено²⁷⁷. Тем не менее молчание базового антикоррупционного законодательства в отношении правил последующего трудоустройства не выглядит логичным, особенно учитывая, насколько большое значение этому вопросу придают современные международные антикоррупционные стандарты.

Актуальность проблемы связана с риском, что, находясь на высоком государственном посту, должностное лицо начнет с определенных пор создавать для себя выгодные условия последующего

²⁷⁶ Статья 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

²⁷⁷ Как показано в Приложении № 3 о сравнении антикоррупционных ограничений, запретов, обязанностей и требований в основных законах, затрагивающих статус высших публичных должностных лиц, в Законе о статусе судей 1992 г. вопрос о трудоустройстве судьи после отставки решается даже более жестко, чем в отношении государственных и муниципальных служащих. Кроме того, в ряде подзаконных нормативных актов можно встретить и другие следы актуальности процедуры получения разрешения на трудоустройство в негосударственном секторе лиц, замещавших ранее государственные должности РФ. Например, одним из оснований для проведения заседания президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции является «г) поступившее в соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” и статьей 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации уведомление коммерческой или некоммерческой организации о заключении с гражданином трудового договора и (или) гражданско-правового договора на выполнение в такой организации работы (оказание такой организации услуг), если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, исполняемые *во время замещения государственной должности Российской Федерации* (выделено нами. — С.Ш.) или должности федеральной государственной службы...». См. п. 3 Указа Президента РФ от 25.02.2011 № 233 (ред. от 13.05.2019) «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 28.02.2011, № 9, ст. 1223.

трудоустройства в частном секторе. Иными словами, имеет место вариант коррупции с отложенным во времени эффектом для должностного лица, которое начнет получать материальную выгоду, уйдя с публичной службы на высокооплачиваемую работу в коммерческие компании в виде платы за его услуги в период занятия соответствующей публичной должности. Такая незаконная практика в зарубежной литературе носит название «пантуфляж» (от фр. — “pantouflage”) и является своеобразной формой повышенного выходного пособия, «золотого парашюта», которое для себя при увольнении со службы обустроивает должностное лицо. Также для описания этой ситуации используется термин «практика “вращающихся дверей”» (“revolving doors”), характерная больше для англосакской разновидности гражданской службы, которая имеет более открытый характер, нежели кадровая германско-французская модель публичной службы.

Основным средством для противодействия данным коррупционным практикам является установление ограничений на трудоустройство после оставления публичной должности в частном секторе в виде специального «охлаждающего периода» (“cooling-off period”). Суть ограничения заключается в том, что должностное лицо не имеет права претендовать на трудоустройство в частном секторе в течение определенного периода времени в принципе или без предварительного разрешения по прежнему месту публичной службы. Продолжительность этого периода в российском законодательстве для гражданских служащих установлена в два года²⁷⁸. В зарубежной практике наиболее частый диапазон — от шести месяцев в Норвегии до пяти лет во Франции и Германии²⁷⁹.

Стоит подчеркнуть, что ограничение обычно бывает связано с рядом дополнительных условий (частная компания должна оперировать в области деятельности, к регулированию которой должностное лицо было причастно; уровень заработной платы

²⁷⁸ Пункт 3.1 ст. 17 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

²⁷⁹ Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. Report of implementation, OECD 2007. P. 12.

данного должностного лица является достаточно высоким и т.д.). Нельзя не обратить внимания на то, что в отношении сектора государственного управления практика «охлаждающего периода» за рубежом значительно более системна, чем для должностных лиц политического уровня. В установлении ограничений подобного рода для лиц, замещающих государственные должности, из старых членов Евросоюза традиционно считаются особенно преуспевшими Испания и Португалия²⁸⁰, но, оценивая работу по принятию системных законов о конфликте интересов в последние годы в ряде восточноевропейских государств, можно сказать, что и в этой части Европы можно обнаружить удачные образцы правового регулирования, интересные для внимательного изучения.

Вероятно, существуют некие убедительные доводы, обосновывающие то, что базовый российский антикоррупционный закон пока не спешит с введением этого ограничения в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Например, если немного порассуждать на этот счет, то это может быть рационально, чтобы в принципе не «открывать направление» в качестве нормальной траектории карьерного роста для высших государственных кадров. В связи с континентальным правовым наследием российских традиций государственного аппарата работа в публичном секторе рассматривается как призвание. Кроме того, это может быть вызвано потребностями текущего мобилизационного сценария развития страны, чтобы не терять ценные кадры. Но тогда было бы логично не умалчивать о проблеме, а наоборот, проявить государственную волю более определенно в форме жесткого запрета на занятость в частном секторе по аналогии с регулированием статуса отставных судей.

С другой стороны, есть основания полагать, что отсутствие жестких правил для последующего трудоустройства в отношении наиболее эффективных государственных кадров может являться гибким средством для опосредованного публичного контроля сектора отечественного бизнеса. Но если это важная государ-

²⁸⁰ Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. P. 30.

ственная задача, то она также должна быть сформулирована в законе в виде особенности или исключения из общего ограничения.

Еще одно традиционное опасение, которое может быть основанием молчания закона в этом вопросе, связано с тем, что чрезмерно жесткие запреты в отношении последующего трудоустройства после отставки могут быть ограничителем для пополнения кадрового потенциала органов власти свежими силами из представителей деловой среды²⁸¹. Несмотря на то, что российский государственный аппарат унаследовал черты кадровой европейской модели публичной службы, в области экономических ведомств он оказывается более подвижным и открытым, что роднит его с англо-американской моделью. Однако и этот момент также может быть предметом для правового регулирования.

Наконец, вполне практичным выглядит аргумент, что в тех правопорядках, где работа по внедрению антикоррупционного законодательства была начата задолго до российской антикоррупционной реформы, особых успехов в воплощении данного направления достичь не удастся²⁸². Однако этот вопрос в российской правоприменительной практике будет не первым проблемным вопросом, а учитывая наличие уже довольно значительного опыта практического применения этого ограничения в отношении государственных служащих, можно сказать, что потенциал в надлежащем правоприменении все же существует.

Таким образом, отсутствие системного регулирования в вопросе установления ограничений на трудоустройство после отставки

²⁸¹ Demmke C., Bovens M., Henökl T., van Lierop K., Moilanen N., Pikker G., Salminen A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. 2007. P. 112.

²⁸² "Despite all this legislation and regulation, the United States still has a huge problem with the revolving door and undue influence in politics. The US is a prime example of when real change in ethical attitudes lags far behind rhetoric; in the period 2001-2011 alone, 5,400 congressional staffers and 400 former lawmakers left Capitol Hill to become federal lobbyists." *Matthew Jenkins*. Conflict of interest. Topic guide. Transparency International. 2015. P. 7.

лиц, замещающих государственные должности, по меньшей мере, в базовом российском антикоррупционном законодательстве должно быть преодолено.

Существует определенная логика, которая позволяет сформировать отличия в правилах нормирования таких ограничений для разных типов должностных лиц. Если в отношении судей установлены наиболее жесткие ограничения, то это вряд ли вызывает серьезные нарекания в связи с тем, что они принимают индивидуальные решения, являются несменяемыми, и вопрос об их трудоустройстве может вставать лишь после завершения их длительной должностной карьеры. При достойном уровне материального обеспечения судей постановка вопроса об их нацеленности подработать в бизнесе после отставки не выглядит практичной. С другой стороны, депутаты, чей срок работы лимитирован сроками созыва представительного органа и которые коллегиально принимают лишь общие решения, напротив, не могут быть серьезно ограничены в последующем трудоустройстве, в том числе и в частном секторе. Соответственно, доводы в логике установления ограничений по последующему трудоустройству для представителей исполнительной власти, а также иных высших органов власти с более сложной природой происхождения в системе сдержек и противовесов, располагаются между двумя указанными крайними точками.

Можно выразить еще одно суждение в связи с правилами последующего трудоустройства, которое обычно не обсуждается в этом контексте: при определенном угле зрения можно заметить некоторые черты сходства между регулятивными задачами и методологией действия правил последующего трудоустройства и применяемого в ряде государств института люстрации. Регулирование последующего трудоустройства может быть поводом продумать цивилизованный способ люстрации по ряду видов публичной службы, который по разным причинам может быть ограничителем для развития карьеры не только в бизнесе, но и в других видах публичной службы или других типах высших органов власти. Из обсуждаемых так или иначе в российской науке проблем можно вспомнить в качестве примера пресловутый обвинительный

уклон, который может быть частично выправлен ограничением на занятие судейских должностей бывшими представителями государственного обвинения или следственных органов. Также существует, например, вариант, при котором представители «государственной службы иных видов» при наличии соответствующей государственной задачи могут быть в законодательстве ограничены в занятии выборных или прочих должностей. В таком случае правовая логика данного ограничения будет связана с тем, что намерение перейти в будущем в публичную политику может негативно отразиться на осуществлении текущих обязанностей по службе, которые зеркально противоположны правилам публичной политики, поскольку требуют не беспрекословного подчинения приказам и служебной дисциплине, а развитых навыков всесторонней коммуникации с оппонентами, избирателями, представителями бизнеса и гражданского общества и другими субъектами.

Таким образом, система запретов и ограничений была рассмотрена на примере запрета на совмещение должности с другими видами занятости, запрета на получение не предусмотренных законом вознаграждений и ограничения на трудоустройство в частном секторе после отставки с должности. Закон о противодействии коррупции устанавливает и ряд других ограничений, которые имеют более локальный характер и менее актуальны в практике конституционно-правовых отношений.

Упомянем дополнительно лишь еще один весьма любопытный запрет, регулируемый специальным законом, коротко часто называемый запретом иметь счета в зарубежных банках²⁸³. В качестве отдельного должностного запрета он стал важен, поскольку в ходе конституционной реформы 2020 года оказался включенным в текст Конституции РФ и употребляется в поправках множество

²⁸³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2306.

раз применительно к различным должностным лицам высшего уровня власти²⁸⁴.

Данный запрет интересен с точки зрения проблемы, которую призван разрешать²⁸⁵, и может быть при определенном прочтении также рассмотрен в контексте проблематики предотвращения конфликта интересов. Но конфликт интересов должностного лица здесь своеобразен: это противоречие его публичных интересов как российского должного лица, с одной стороны, и его личных интересов как владельца активов, находящихся в зарубежных юрисдикциях, с другой. Поэтому особенность данного конфликта интересов в том, что личные интересы такого должностного лица могут быть инструментом давления со стороны субъектов зарубежных правопорядков, как частных, так и публичных. Здесь кроется возможность использования высшего должностного лица в качестве агента иностранного влияния, «иностранного агента», как добровольного или вынужденного лоббиста иностранных интересов. Следует признать, что это тема отдельных специальных изысканий в конституционно-правовой науке, которая должна быть основательно изучена и раскрыта в нашей литературе.

²⁸⁴ См. новые редакции п. «т» ст. 71, ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, п. «е» ч. 1 ст. 103, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129, введенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

²⁸⁵ «Настоящим Федеральным законом в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции устанавливается запрет лицам, принимающим по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и (или) участвующим в подготовке таких решений, открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, определяются категории лиц, в отношении которых устанавливается данный запрет, порядок осуществления проверки соблюдения указанными лицами данного запрета и меры ответственности за его нарушение». См. ч. 1 ст. 1 упомянутого специального Закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады)…».

Данный должностной запрет имеет очень интересную природу. Подобный международный антикоррупционный стандарт для государственных должностных лиц в международных антикоррупционных конвенциях отсутствует. Это запрет особого рода, который имеет не столько антикоррупционное происхождение, сколько связан в России с так называемой политикой «национализации элит». Как известно, ее задачей было ограничить влияние зарубежных игроков на российских должностных лиц через их иностранные активы. Поэтому концептуально данный должностной запрет проистекает скорее из проблематики обеспечения национальной безопасности и обороны.

Между тем, сложно не обратить внимание на интереснейшую корреляцию данного запрета с другим антикоррупционным механизмом. Хорошо известно, что в международном антикоррупционном движении существует определенное направление, очень давнее и авторитетное²⁸⁶, которое связано с борьбой против подкупа иностранных должностных лиц в международном бизнесе. Эта линия международного антикоррупционного движения наиболее явно представлена сегодня в Декларации ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 г.²⁸⁷, а также в Конвенции ОЭСР 1997 г. «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении меж-

²⁸⁶ Первые постановки вопроса о борьбе с коррупцией в международных документах уровня ООН были связаны с данной темой, см., например: Резолюция Генеральной Ассамблеи 3514 (XXX) от 15.12.1975 «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» // Resolutions adopted by the General Assembly during its 30th session, 16 September – 17 December 1975. New York: United Nations, 1976. XVII, 175 p. Pp. 69-70. U.N. doc. A/RES/3514. Еще один крайне значимый документ этого раннего времени, с которым многие исследователи склонны связывать выход антикоррупционной повестки на международный уровень, – Закон США 1977 года «О коррупционных практиках за рубежом» (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA). URL: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

²⁸⁷ Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). [Официальный сайт ООН]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bribery.shtml.

дународных коммерческих сделок»²⁸⁸. Цели данных конвенций связаны с намерением ограничить распространение коррупционных практик в международном бизнесе, главным образом в случаях, когда иностранные компании борются за контракты в развивающихся странах и пытаются оказывать на них различное неправомерное давление, в том числе и коррупционное.

То есть в этом конкретном случае логика Закона о запрете иметь счета 2013 года № 79-ФЗ и логика конвенций против взяточничества в международном бизнесе в определенной точке сходятся. У них разный исходный посыл, но механизм решения проблемы в обоих случаях связан с сокращением трансграничных коммерческих коррупционных практик.

Это приводит к появлению интереснейшей проблемы для научной разработки, когда, развивая эту тему, причем на полном основании делая это в рамках конституционно-правовой науки, мы выходим на проблематику коррупции в деятельности международных корпораций. Это вполне можно признать примером довольно захватывающей перспективы для развития российской науки конституционного права в сфере антикоррупции.

В результате по итогам рассмотрения отдельных типов антикоррупционных запретов и ограничений в качестве начальных, исходных условий, которые минимизируют возможность появления конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, среди наиболее обобщенных наблюдений стоит указать следующее.

На основе сравнения основных источников российского конституционно-правового законодательства, закрепляющего статус лиц, замещающих государственные и муниципальные

²⁸⁸ Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 23 апреля 2012 г. № 17, ст. 1899; Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» // Собрание законодательства РФ. 06.02.2012, № 6, ст. 622.

должности, и базового антикоррупционного законодательства можно сказать, что наиболее актуальными антикоррупционными запретами в отечественной конституционно-правовой практике выступают, прежде всего, запреты на ведение различной несовместимой с публичной должностью деятельности, в особенности запрет замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления и запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью; различные запреты, связанные с получением не предусмотренных должностным порядком вознаграждений, благодарностей или знаков внимания. Кроме того, отмечается, что ограничения в отношении трудоустройства после отставки с должности актуальны не только для служащих, но и для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Проведенный анализ показывает, что российское антикоррупционное законодательство (судя по динамике развития Закона о государственной гражданской службе 2004 г., Закона о противодействии коррупции 2008 г.) изначально отталкивалось от необходимости создания наиболее широкого каталога должностных антикоррупционных запретов и ограничений, который был бы обязательным для применения максимально широким кругом обязанных субъектов. Однако, учитывая традиционную проблему перекосов в исполнении закона на местах и проблему ограниченности ресурсов контроля за исполнением законодательства, вероятно, что для начального периода действия нового законодательства это сродни попытке «расколоть орех кувалдой»²⁸⁹. Более тонкая работа по формированию на длительную перспективу устойчивой базовой практики соблюдения запретов и ограничений могла бы предусматривать концентрацию внимания в первую очередь на лицах, замещающих государственные и муниципальные должности, и в связи с немногочисленными, но наиболее принципиальными антикоррупционными должностными ограничениями.

²⁸⁹ Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives. Ed. Christine Trost; Alison L Gash. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 34.

§2. Антикоррупционные обязанности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности

Рассмотренная в предыдущем параграфе система антикоррупционных новелл, установленная для высших публичных должностных лиц, преследует цель устранения оснований для возникновения конфликта интересов. В нормативных актах данная цель реализована в юридической форме запретов и ограничений в отношении определенных видов деятельности, которые могут вызвать сомнение в объективности должностных лиц при осуществлении ими полномочий. Иными словами, такой способ регулирования поведения лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, связан с воздержанием от совершения определённого рода действий. Данные запреты и ограничения вполне можно именовать мерами общей или пассивной профилактики конфликта интересов.

Назначение мер, рассматриваемых в настоящем параграфе, состоит в активной профилактике конфликта интересов, при которой должностные лица выступают в качестве инициативных субъектов. Профилактика конфликта интересов со стороны должностных лиц здесь также состоит в недопущении его появления, но средства для этого избираются иные: теперь должностные лица не просто должны выдержать начальные требования, необходимые для занятия должности, и пассивно соблюдать должностной режим, но своими активными действиями они обязаны предпринимать особые усилия к тому, чтобы постоянно поддерживать соответствующий антикоррупционный настрой, который является повседневным спутником должностной деятельности в современном государстве.

Среди новых, оригинальных, собственно антикоррупционных обязанностей, которые появились в последние десятилетия в практике и не были свойственны в качестве юридических обязанностей публичной службе России и зарубежных стран середины прошлого века можно назвать следующие: а) декларирование доходов, б) инициативная пропаганда антикоррупционной эти-

ки в среде своих подчиненных и других представителей власти, в) сообщение о возникновении личной заинтересованности, г) уведомление об обращениях к должностным лицам в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений. Большинство данных обязанностей присуще лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, как можно видеть из сравнения основных источников российского конституционного законодательства по этому вопросу (см. Приложение).

Поскольку таких новых антикоррупционных обязанностей не так много, они не нуждаются в классификации. Однако хорошо различим критерий, который позволяет разбить их на две группы: имеют ли они постоянный, регулярный характер (а, б) или зависят от случайного факта, на который необходимо отреагировать надлежащим образом (в, г).

Декларирование доходов (активов) является обязанностью должностных лиц, которая в ходе генезиса международного антикоррупционного движения появляется одновременно с базовым концептом конфликта интересов. Выше отмечался этот начальный этап в развитии американского законодательства середины XX века уровня штатов. Появление данной обязанности представителей власти в США не случайно. Во-первых, потому что это государство стало полигоном для испытания американской разновидности концепции рациональной бюрократии согласно учению Вудро Вильсона, во-вторых, оно исторически исповедует идеологию открытой государственной службы, которая характерна возможностью свободного перетекания квалифицированных специалистов из государственного сектора в частный и наоборот, в-третьих, оно было и остается флагманом капиталистического мира, что в нашем случае означает, что у представителей власти, помимо недвижимости и личных сбережений, могли иметься в личной собственности, в личном распоряжении активы, различные финансовые инструменты (акции, облигации, паи, доли участия в компаниях и т.д.). Нельзя сказать, что подобные финансовые инструменты не были известны и в социалистических странах, но характер их оборота и разнообразие в советском обществе с его непримиримой концептуальной критикой ущербности част-

нособственнических отношений делал факт их использования малозаметным в рассматриваемом вопросе.

Поэтому владение представителями власти различными финансовыми инструментами с некоторых пор в западных странах стало представлять собой проблему в связи с возможным противоречием интересам публичной службы. Ограничение и тем более запрет на владение собственностью — маловероятный сценарий для либерального государства с вековыми гарантиями неприкосновенности частной собственности, поэтому решением проблемы явилось изобретение механизма декларирования активов представителями публичной власти. Предполагалось, что честным должностным лицам нечего скрывать, и они готовы будут при необходимости поступиться закрытостью сведений о своей собственности, если это снимет подозрения общественности в том, что при исполнении своих полномочий они мотивированы только интересами службы.

Анализ института декларирования доходов как средства профилактики конфликта интересов позволяет выделить ряд преимуществ и недостатков.

Основным преимуществом института декларирования доходов (в англ. — “disclosure”, т.е. «раскрытие», «разоблачение») является эффект роста общественного доверия, который тем выше, чем более публичной и доступной становится информация из деклараций представителей власти. В первую очередь возникает доверие к государству, которое организует работу своих институтов на прозрачной основе, устраняя границы между народом и властью. Доверие к самим декларирующим — это вторичный вопрос, оно субъективно, зависит от содержания деклараций, от личности декларирующего, от личности воспринимающего информацию и т.д.

В многолетней перспективе действие института декларирования оказывает очищающий эффект в отношении качества кадров, которые приходят на публичную службу с четким пониманием, что они всегда будут под оком общественного внимания и сфера проявления их личных интересов будет значительно уже, чем у обывателей.

Еще одно преимущество декларирования состоит в том, что оно дает гражданам, активистам, некоммерческим организаци-

ям, СМИ, правоохранительным органам, руководителям данного должностного лица и другим заинтересованным субъектам информацию для установления вероятного конфликта интересов, что значительно сужает возможность коррупционера пойти на нарушение закона.

Наконец, декларирование доходов — это повод для самого должностного лица к самооценке и рефлексии в отношении его соответствия занимаемой должности, результатом которой может быть коррекция своего образа жизни в соответствии с требованиями должностного поста, приведение в движение механизмов, которые в конституционно-правовой дискуссии принято связывать с «позитивной ответственностью».

Но также институту декларирования доходов свойственны и некоторые недостатки. В частности, к ним относят то, что само декларирование не решает проблему, а лишь указывает на нее. Это действительно так, но декларирование — в первую очередь институт профилактики. Его основная задача не устранить нарушение, а пресечь.

К недостаткам относят риск, что декларирование завалит публику ненужной информацией. Правда, никто не обязан всю эту информацию обрабатывать, воспринимать и отчитываться о ее усвоении. Подавляющее большинство граждан едва ли заинтересуется этим настолько, чтобы специально проводить некий анализ. Такие сведения существуют как информационный фонд, банк данных, к которому любой заинтересованный субъект может обратиться при необходимости.

Значительно более серьезной выглядит критика того, что если в законодательстве не создано механизмов, подкрепляющих исправление выявленных при декларировании нарушений, то оно не особенно полезно²⁹⁰, а скорее, даже вредно, поскольку оказывает противоположный эффект, ибо незнание компетентных органов о нарушениях меньше вредит общественному доверию к власти, чем их игнорирование.

²⁹⁰ *Peters A. Managing conflict of interest: lessons from multiple disciplines and settings / Anne Peters, Lukas Handschin, Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012. P. 419.*

Имеют место мнения о различных частных недостатках декларирования. К примеру, в ряде случаев декларирование может дать дополнительную информацию заинтересованным нечисто плотным субъектам, которой можно манипулировать к своей выгоде, основываясь на которой можно повлиять на ответственное должностное лицо. Но если здесь речь идет о доступности информации о собственности злоумышленникам, то закон предпринимает особые условия общественной доступности, «очищая» информацию об объектах собственности от соответствующих индивидуализирующих признаков. Если же речь о лоббистах или взяточниках, которые на основе задекларированных данных о привязанностях должностного лица, например, к сбору ценной коллекции, начнут этим манипулировать, то это повод задуматься самому должностному лицу о том, не делает ли данная привязанность его уязвимым.

При сравнительной оценке законодательства и научной доктрины по этому вопросу можно выявить довольно большое разнообразие вариантов декларирования:

1) по составу сведений:

- декларирование доходов, декларирование крупных расходов, декларирование постоянных финансовых и прочих интересов, которые служащий должен или хотел бы задекларировать;
- декларирование своих собственных доходов, доходов своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей;
- декларирование доходов, недвижимого имущества, движимого имущества, счетов (вкладов), сбережений, наличных средств и финансовых инструментов (акций, облигаций и т.д.), драгоценностей и предметов роскоши;

2) по времени и периоду декларирования:

- при замещении должности, в период осуществления полномочий по должности, при отставке, по истечении определенного периода после отставки;
- регулярное ежегодное или разовое декларирование (при дорогих покупках);

3) по минимальному порогу декларирования: с установлением минимальной стоимости имущества, которое необходимо декларировать, и без такового;

4) по форме декларирования: бумажная и электронная, и т.д.

В каталоге российских проблем правового регулирования имущественного декларирования среди наиболее важных можно указать следующие:

- обеспечение доступности данных декларирования для общественности (в том числе их объем, степень полноты, детализации, круг родственников, активы которых подлежат раскрытию, гарантии сохранения тайны частной жизни должностного лица и членов его семьи, проблема изъятий и исключений в отношении отдельных должностных лиц ради обеспечения охраняемой законом тайны и т.д.);
- проблема контроля за достоверностью деклараций (назначение ответственных органов и процедуры, назначение соразмерных мер ответственности за недостоверное декларирование и др.);
- декларирование расходов.

Все указанные проблемы не только применимы, но и в особенной степени являются актуальными для случаев декларирования активов лицами, замещающими государственные и муниципальные должности. К ним всегда существует особый общественный интерес в связи с важностью государственно-властных решений, которые они принимают, предопределяя жизнь обывателей. Кроме того, в государствах традиционалистской культуры часто существует определенная если не закономерность, то корреляция уровня должности с объемом частной собственности должностных лиц. Поэтому институт декларирования весьма актуален для профилактики и устранения конфликта интересов именно на этом должностном уровне.

Обязанность высших российских должностных лиц в системном виде установлена в базовом российском антикоррупционном законе и дублируется во всех законах, закрепляющих статус лиц, замещающих государственные и муниципальные должности²⁹¹.

²⁹¹ Пункт 4 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

В вопросе обеспечения доступности данных декларирования для общественности значение имеет круг декларируемых сведений. В России организованному декларированию подлежат сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должностного лица, а также те же виды сведений, касающиеся их супругов и несовершеннолетних детей (также декларированию подлежат расходы, но о них будет сказано ниже).

Некоторое стилистическое отличие российского варианта правового регулирования объема декларирования от европейской практики состоит в том, что системному предоставлению подлежат сведения лишь об имущественных активах²⁹², в то время как в международных рекомендациях ставится вопрос более широко — о декларировании любых значимых интересов, которые могут повлиять на объективность при осуществлении должностных полномочий, в том числе и неимущественных интересов, включая, например, данные о любых должностях, в том числе неоплачиваемых в коммерческой или некоммерческой организации, в политических партиях, общественных объединениях и других общественных формированиях²⁹³. Перечень интересов, которые способны потенциально повлиять на лояльность должностного лица интересам общественного служения, по определению не может быть исчерпывающим в силу различий субъективных че-

²⁹² Действующая форма справки включает следующие разделы: Раздел 1. Сведения о доходах, Раздел 2. Сведения о расходах, Раздел 3. Сведения об имуществе, 3.1. Недвижимое имущество, 3.2. Транспортные средства, Раздел 4. Сведения о счетах в банках и иных кредитных организациях, Раздел 5. Сведения о ценных бумагах, 5.1. Акции и иное участие в коммерческих организациях и фондах, 5.2. Иные ценные бумаги, Раздел 6. Сведения об обязательствах имущественного характера, 6.1. Объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании, 6.2. Срочные обязательства финансового характера, Раздел 7. Сведения о недвижимом имуществе, транспортных средствах и ценных бумагах, отчужденных в течение отчетного периода в результате безвозмездной сделки. См.: Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть II), ст. 3520.

²⁹³ *Tilman Hoppe*. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. Ibid. P. 49.

ловеческих качеств должностных лиц или их индивидуальных жизненных обстоятельств. Постановка вопроса в реализации обязанности декларирования интересов связана не с соблюдением некоего закрытого перечня нормативных предписаний, а с особой служебной культурой, проявляющейся в нацеленности должностного лица быть «вне подозрений», при которой он, помимо явных имущественных, декларирует и те интересы, которые в его личной ситуации могут повлиять на его объективность.

В этом смысле не лишен логики нынешний российский вариант решения данной проблемы, когда в связи с возникновением личной заинтересованности должностное лицо обязано обратиться к представителю нанимателя по факту, а не раз в год в ходе декларационной кампании. Один из возможных путей совершенствования российской практики декларирования можно связать с объединением двух существующих процедур и организацией ведения должностным лицом в электронной форме в режиме постоянной актуальности формуляра сведений о своих интересах, как прямо требуемых законом, так и тех, которые он считает нужным задекларировать, дабы соблюсти не только букву, но и дух антикоррупционного регулирования.

Дискуссионным является вопрос о круге близких родственников, декларации которых подаются вместе с декларацией должностного лица. Российский подход, при котором к числу таких родственников относится только супруг(а) и несовершеннолетние дети, в сравнительном плане является довольно консервативным. Так, например, в США к их числу также прибавляются и родители. В Республике Беларусь исповедовали более основательный подход: к этому кругу относятся «родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки» при условии их совместного проживания и ведения общего хозяйства с государственным служащим²⁹⁴. Специализированные отечественные исследования также показывают обоснованность определения круга лиц для декларирования на основе объединения двух критериев: признака родства и призна-

²⁹⁴ См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 149.

ка ведения совместного хозяйства. Последнее предлагается устанавливать на основе «хотя бы двух из следующих обстоятельств»: совместное проживание (по данным регистрационного учета), наличие общих детей, общая собственность на объекты недвижимости и транспортные средства, совместные вклады или счета в банковских организациях²⁹⁵.

Доступность задекларированных должностными лицами сведений для общественности осуществляется посредством их обнародования. Общее правило, которое проповедуют международные антикоррупционные стандарты в этом вопросе, заключается в том, что «чем выше ранг государственного должностного лица, тем вероятнее целесообразность публичного раскрытия сведений; чем ниже ранг чиновника — тем вероятнее, что раскрытие сведений в служебном порядке руководству органа, в котором служит данное должностное лицо, окажется достаточной мерой»²⁹⁶. Причем рекомендуется публиковать декларации в сети Интернет в свободном доступе, размещая их в машиночитаемом формате, позволяющем осуществлять поиск по ним²⁹⁷.

Наиболее серьезной проблемой российской практики обнародования имущественных деклараций представляется отсутствие единого или объединяющего соответствующие веб-страницы органов власти портала, который бы позволил сделать общественное наблюдение за декларациями удобным и прицельным²⁹⁸. Не менее значимой является подрывающая усилия антикоррупционной реформы эпизодически проявляющаяся направленность на

²⁹⁵ См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 224 с.

²⁹⁶ Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. OECD, 2003. С. 9–10. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>.

²⁹⁷ *Tilman Hoppe*. Ibid. (Art 15(2)). P. 53.

²⁹⁸ Имеются довольно удачные общественные инициативы вроде сайта «Декларатор», однако было бы оценено усилие государства в этом направлении. URL: <https://declarator.org>.

сужение круга высших руководителей, на которых распространяется обязанность декларирования. Она объяснима и в некотором смысле закономерна, но очевидно, что последовательность реформы должна выдерживаться максимально строго²⁹⁹.

В числе вопросов об обнаружении информации о декларациях актуальной с юридической точки зрения может быть проблема, связанная с допустимостью неопубликования деклараций в случаях, когда это обусловлено необходимостью поддержания конфиденциального или секретного режима работы соответствующих органов власти. Это, очевидно, имеет отношение в первую очередь к государственным служащим особых типов службы (например, военной). Однако, во-первых, данное исключение должно касаться лишь возможности опубликования такой информации для ответственности, но не должно отменять обязанности таких лиц подавать декларации для контроля и проверки в соответствующие комиссии органов власти; во-вторых, потребность в этом исключении вызвана не секретностью сведений о личных доходах и имуществе, что было бы абсурдно, а связана с необходимостью поддержания особого непубличного режима работы, который необходим для выполнения функций таких органов, в-третьих, данное исключение рационально применительно лишь к служащим, находящимся на оперативной работе, но едва ли может касаться лиц, замещающих государственные должности в подобных органах и организациях по определению, поскольку на этих должностях осуществляются политически значимые, публичные властные функции.

²⁹⁹ Исследователь И.П. Кененова приводит пример получившего широкую известность казуса с исключением необходимости опубликования сведений о доходах руководства коммерческих компаний с государственным участием и изданием 25.03.2015 Постановления № 276 «О внесении изменений в Постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 613 и от 18 декабря 2014 года № 1405». Ясно, что речь идет не о тех субъектах, которые именуются «лицами, замещающими государственные должности», а о субъектах «приравненных к ним» действующим Законом о противодействии коррупции 2008 г., но ситуация, послужившая основанием для данного исключения, говорит о шаге назад российской антикоррупционной реформы, о ее тактическом поражении в этом эпизоде. См. подробнее: *Кененова И.П.* Трудно ли элитам применить закон к себе? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1. С. 15–36.

Наконец, действующее законодательство о декларировании справедливо предусматривает, что та часть сведений о единицах имущества, которая содержится в декларациях и не имеет значения для полноценного общественного контроля, а ее известность неопределенному кругу лиц может подвергнуть угрозе безопасности отчитывающихся или их собственности, исключается из числа публично обнародуемых сведений. Речь идет об индивидуализирующих признаках такого рода имущества вроде адреса местонахождения недвижимости, номера транспортного средства и т.д.³⁰⁰

Обязанность декларирования имущества рождает большое количество споров. В отличие от ситуации соблюдения запретов и ограничений и в отличие от многих других обязанностей вроде соблюдения Конституции и законов РФ, которые не меняют распорядок работы и жизни, данная обязанность предполагает ежегодное проведение самостоятельного аудита своих и семейных имущественных фондов и самостоятельное заполнение установленных форм. Поэтому не случайно, что на практике по поводу этой обязанности возникает большое количество коллизий, нуждающихся в тонкой настройке текущего законодательства о декларировании³⁰¹.

Из блока правовых проблем декларирования заслуживает внимания вопрос контроля достоверности деклараций. В своей процедурной части проведения собственно проверок уполномоченными органами «достоверности и полноты» указанных в де-

³⁰⁰ См. пункт 3 Порядка размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утвержденный Указом Президента РФ от 08.07.2013 № 613 (ред. от 15.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 15.07.2013, № 28, ст. 3813.

³⁰¹ В качестве подобного казуса, рассматриваемого в нашей литературе, можно привести ситуацию отказа супруги(-га) должностного лица от предоставления информации о своем имуществе для декларирования. См., например: *Григорьев И.В., Осинцев Д.В.* Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 214–216.

кларации сведений в литературе не отмечается аспектов, которые бы заслужили масштабной теоретической дискуссии. Обсуждения в основном касаются вопросов прикладной оптимизации существующего порядка³⁰², например, в части совершенствования поводов к проведению проверок³⁰³; расширения круга инициаторов проверки деклараций³⁰⁴ и т.д.

Особым вопросом реализации декларационной обязанности является декларирование расходов. Технически это декларирование сегодня в отечественном опыте связано с заполнением одного из разделов декларационной формы. Но правовая основа декларирования расходов иная, чем у декларирования доходов. Общая обязанность декларировать расходы установлена в Законе о противодействии коррупции³⁰⁵, а детально, и в первую очередь в отношении лиц, замещающих государственные должности, она регулируется специальным источником³⁰⁶. Данный источник

³⁰² Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 (ред. от 23.06.2014) «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2543; Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 (ред. от 15.05.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4589.

³⁰³ В том числе проведение проверок не только на основании «сигналов», но регулярных проверок по случайным выборкам. См.: *Tilman Hoppe. Legislative Toolkit on Conflict of Interest. Ibid. P. 56.*

³⁰⁴ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. С. 110.

³⁰⁵ См. ст. 8.1 и 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Там же.

³⁰⁶ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018).

имеет уровень федерального закона, которого пока не достигла более массовая, многообразная и насыщенная с точки зрения объема сведений процедура декларирования доходов, что может быть обусловлено двумя обстоятельствами. Во-первых, тем, что процедура декларирования расходов является в некотором роде наследником также урегулированного законом механизма государственного контроля за соответствием крупных расходов доходам³⁰⁷, который применялся «к физическим лицам», а не только представителям власти, и главным образом в целях налогового контроля³⁰⁸. Во-вторых, тем, что здесь ставится вопрос не только об информировании об активах, но и об изъятии собственности, обоснованность приобретения которой на основании законно полученных доходов должностное лицо не может оправдать, что является непосредственным вмешательством в имущественную сферу граждан. Действительно, как можно видеть, данный Закон посвящен не просто декларированию расходов, а контролю за соответствием расходов доходам, то есть является, по существу, действенным средством борьбы с теневыми коррупционными доходами должностных лиц.

Несложно заметить, что данный Закон преследует ту же логику, что и резонансная для российской общественной дискуссии ст. 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 г., которая призывает адаптировать в национальных правовых порядках идею объективного вменения при уголовном преследовании чиновников за неосновательное обогащение. Но поскольку последнее противоречит

³⁰⁷ Федеральный закон от 20.07.1998 № 116-ФЗ (ред. от 09.02.1999) «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» // Собрание законодательства РФ, 27.07.1998, № 30, ст. 3612.

³⁰⁸ Закон №116-ФЗ был признан утратившим силу в связи с его неэффективностью уже в следующем году после принятия, см.: Федеральный закон от 09.07.1999 № 154-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.07.1999, № 28, ст. 3487. О сопоставлении этого закона с Законом № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов...» см.: *Шуралева С.В., Ваньков А.В.* Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 1. С. 72–79.

конституционному принципу презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ), который является одной из основ российского уголовного судопроизводства, механизм Закона обходит это противоречие путем использования гражданско-процессуальной процедуры. Обнаружение превышения расходов по крупным сделкам над «семейными» доходами за предшествующий трехлетний период влечет право прокуратуры в результате проведенной проверки обратиться в суд за изъятием в доход Российской Федерации части приобретенного имущества, законность приобретения которого должностным лицом не доказана. Соответствующая правоприменительная, в том числе судебная практика активно нарабатывается и обобщается Верховным Судом РФ³⁰⁹, а также периодически подвергается оценке Конституционного Суда РФ³¹⁰. Несмотря на наличие конституционно-правовой составляющей в этом вопросе, отечественная юридическая дискуссия о реализации в России этого уникального опыта ведется без активного участия государ-

³⁰⁹ «Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» // Собрание законодательства РФ, 12.12.2016, № 50, ст. 7169; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Крестова» // Собрание законодательства РФ, 21.01.2019, № 3, ст. 278; Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1312-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Петрушиной Ирины Александровны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ствоведов³¹¹. Поэтому очевидно, что научное обобщение практики применения упомянутого Закона 2012 г. № 230-ФЗ является одной из перспективных задач комплексной конституционно-правовой разработки антикоррупционной проблематики³¹².

В итоге, если делать некие промежуточные обобщающие выводы по вопросу о декларировании доходов и расходов как проблеме активной профилактики конфликта интересов, стоит обратить внимание на ряд общих идей, которые могли бы скорректировать концепцию развития текущей российской антикоррупционной реформы. Например, система обнародования информации об итогах декларационной кампании должна быть систематизирована не благодаря случайным усилиям активистов, а на основе централизованной государственной интерактивной информационной платформы, а основной фокус обнародуемой информации в соответствии с международными рекомендациями должен быть смещен на данные о декларациях высших публичных должностных лиц.

Следующая за декларированием разновидность антикоррупционной обязанности, которая имеет постоянный характер, реализуется перманентно, была сформулирована как инициативная пропаганда антикоррупционной этики должностными лицами в среде своих подчиненных и в более широком кругу. Более коротко и при этом ясно в русскоязычном варианте эту обязанность сформулировать сложно. Очевидно также, что в действующем российском антикоррупционном законодательстве она нормативно в этом качестве не проявлена. Однако о ней необходимо говорить, настаивая на включении в систему базовых профилактических обязанностей, поскольку многие рекомендательные антикор-

³¹¹ Среди немногочисленных исключений см.: *Брежнев О.В.* Особенности применения мер по противодействию коррупции в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // *Российская юстиция.* 2019. № 7. С. 6–8; *Чумаков А.В.* Баланс конституционных ценностей в стратегиях противодействия незаконному обогащению (на примере России) // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2019, № 5.

³¹² См. заруб. опыт по декларированию расходов: *Декларации активов для государственных служащих. Инструмент для предотвращения коррупции.* ОЭСР, 2011. С. 73.

рупционные документы международных организаций делают на этот тезис большую ставку. Демонстрация приверженности публичных руководителей (наглядная, показательная и искренняя) антикоррупционным ценностям (“leadership commitment”)³¹³, их нацеленности на преломление высоких идеалов служебной этики в деятельности подведомственной им структуры, вовлечение в антикоррупционные практики («проактивная этика») подчиненных, коллег, партнеров и компаний, сотрудничающих с органом власти или выполняющих государственные заказы, является, по мнению многих западных аналитиков, определяющим в деятельности, которая по своему духу не должна быть перегружена формальностями, деятельности по укреплению общественного доверия к государственным институтам.

Вероятно, при беглом взгляде будет сложно оценить преимущества этого подхода, находясь в окружении превалирующей культуры «просвещенного прагматизма» *Realpolitik*³¹⁴, и рассчитывать на его эффективность. Однако существуют довольно веские основания полагать, что в российской бюрократической культуре подчинённые часто в значительно большей степени склонны ориентироваться на моральные установки и устные указания своих непосредственных и высших руководителей, нежели на определенные должностным регламентом формальные юридические предписания. Это, очевидно, связано с особенностями устоев бюрократии традиционного типа (предшествующей рациональной веберовской бюрократии), в которой личные связи и договоренности имеют большее значение, чем формальный порядок. Поэтому, несмотря на совершенно иное происхождение этого управленческого эффекта в сравнении с англосаксонскими странами, проповедующими «проактивную этику» и делающими ставку на этическое регулирование (“integrity-based model”), в России необходимо серьезно переоценить этот аспект проблемы.

Различные российские этические кодексы, которые в большом количестве принимаются органами власти почти под копирку на

³¹³ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. Op. cit. P. 31.

³¹⁴ Шевцова Л. Ф. Одинокая держава. М., 2010. С. 193–198.

основе типовых³¹⁵, являются мертворожденными документами и, очевидно, не смогут принести ожидаемого эффекта, так же как дежурные нормативные обязанности обеспечивать некое формальное «руководство реализацией государственной антикоррупционной политикой» и, вероятно, даже более высокие поручения³¹⁶. Для того чтобы задействовать потенциал указанного антикоррупционного этического активизма руководителей, необходимо несколько больше, чем включение в закон такой обязанности руководителей органов власти в более четкой и понятной форме. Это потребует и перенастройки государственной кадровой политики, учитывающей опыт кандидатов в этом вопросе (как, например, при занятии ряда должностей учитывается предшествующий опыт правозащитной деятельности), и внедрения активного обмена информацией о лучших практиках в других органах власти, регионах, муниципалитетах, и проведения тренингов и программ повышения квалификации, которые заканчивались бы не только выдачей дипломов об их окончании, но и вовлечением в создание постоянно действующей и расширяющейся неформальной сети единомышленников, отстаивающих идеалы антикоррупционной этики по месту своей публичной службы.

Следующая группа новых антикоррупционных обязанностей, как мы установили в их исходной систематизации, характерна тем, что их несение являются не постоянной, возобновляемой деятельностью, а служат ответом на определенную ситуацию, представляют собой реакцию должностного лица на возникшую проблему, при которой закон обязывает поступать определенным образом, формализуя при этом свои действия. Первая — обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности,

³¹⁵ «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании, № 36, декабрь, 2011.

³¹⁶ См., например, раздел V Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ, 02.07.2018, № 27, ст. 4038.

которая приводит или может привести к конфликту интересов. Вторая — обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В обязанности сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, как указывалось ранее, несложно увидеть своеобразное дополнение комплексного механизма декларирования доходов и расходов родственным механизмом нерегулярного декларирования «иных интересов». Но, в отличие от ежегодного декларирования, назначение которого состоит в формировании долгосрочной и системной информационной картины, иллюстрирующей публике отсутствие какой-либо зависимости должностного лица, которая бы отвращала его от долга общественного служения, задача сообщения о личной заинтересованности заключается в том, чтобы решить конкретную проблему, связанную с фактом возникновения у должностного лица личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. При этом о наличии данной проблемы ставится в известность руководитель или специальный орган, уполномоченный принимать решения по итогам рассмотрения каждой подобной ситуации.

Данная обязанность установлена для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в Законе о противодействии коррупции 2008 г.³¹⁷ и урегулирована специальным Порядком³¹⁸. Вопрос об органах, в которые направляются уведомления замещающих государственные должности лиц, так же как и об органах, в которые направляются декларации о доходах и расходах, достоин отдельного изучения, поэтому мы коснемся его

³¹⁷ См. ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

³¹⁸ Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588.

ниже применительно к проблематике урегулирования конфликта интересов. Уведомления направляются лично, письменно, по установленной форме, в которой в свободной форме описываются: а) обстоятельства, являющиеся основанием возникновения личной заинтересованности, б) должностные обязанности, на исполнение которых влияет или может повлиять личная заинтересованность, в) предлагаемые меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, а также г) содержится отметка о наличии или отсутствии намерения лично присутствовать на заседании соответствующего органа по урегулированию конфликта интересов. Сроки направления уведомления Порядком не устанавливаются, видимо, по той причине, что более логично их истолковывать на основе правила «когда стало известно или должно было стать известно» о возникновении конфликта интересов.

После предварительного изучения и в результате рассмотрения соответствующим органом, выполняющим функции комиссии по урегулированию конфликта интересов, руководителем принимается одно из следующих решений: а) признать, что конфликт интересов отсутствует; б) признать, что личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов; в) признать, что лицом, направившим уведомление, не соблюдались требования об урегулировании конфликта интересов. При принятии двух последних решений предпринимаются меры по урегулированию конфликта интересов и, соответственно, иные меры на усмотрение руководства органа, вплоть до наложения мер ответственности в зависимости от характера неисполнения требований закона об урегулировании конфликта интересов.

Важно обратить внимание, что для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, как для представителей руководящего звена представителей власти актуален вопрос об ответственности не только за неурегулирование своего конфликта интересов, но и индивидуальных конфликтов интересов, которые возникают у их подчиненных (неважно, из числа ли те лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, или из числа государственных и муниципальных служащих). Так, Закон о противодействии коррупции устанавливает, что лицо, замещаю-

щее государственную должность РФ, субъектов РФ или муниципальную должность, подлежит отстранению от должности в связи с утратой доверия, если оно не приняло «мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо»³¹⁹.

Поэтому случай направления со стороны подчиненного уведомления о возникновении у него личной заинтересованности, в отличие от случая неуведомления, сокрытия такой заинтересованности, является наличным документальным основанием для принятия решения об урегулировании конфликта интересов соответствующим руководителем. Как следствие, непринятие решения или неудовлетворительное решение по урегулированию конфликта интересов подчиненного является весьма четким формальным основанием для принятия мер ответственности в отношении руководителя. Мера ответственности в виде отстранения от должности в связи с утратой доверия является в Законе безальтернативной, поэтому обязывает руководителей реагировать на факты обращения к ним с уведомлениями максимально определенно и со знанием дела даже в случае кажущейся незначительности возникшего у подчиненного конфликта интересов. Таким образом, стилистика российского антикоррупционного законодательства ориентирует представителей власти из числа руководителей на исключительную важность проблемы конфликта интересов.

Наконец, список мер активной профилактики конфликта интересов, который объективируется в юридической форме новых антикоррупционных обязанностей представителей власти, целесообразно завершить рассмотрением обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Степень новизны данной обязанности нуждается в некотором пояснении. Очевидно, что сообщение в правоохранительные органы о попытках подкупа выглядит логичным требованием при осуществлении служебной деятельности, которое необходимо соблюдать хотя бы для того, чтобы отвести от себя необоснованные

³¹⁹ Пункт 2 ст. 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

подозрения в вымогательстве взяток или воспрепятствовать провокации взятки. Однако в Законе о противодействии коррупции 2008 г. изначально появилась норма о таком уведомлении именно в форме юридической обязанности (отметим, что в Законе о государственной гражданской службе упоминание этой обязанности отсутствует), причем такой, за неисполнение которой следует ответственность в виде увольнения или в других формах, предусмотренных законодательством. Это в полной мере соответствует международным антикоррупционным стандартам³²⁰.

Между тем данная обязанность сформулирована в Законе о противодействии коррупции именно для государственных и муниципальных служащих³²¹. Указание данного Закона о распространении этой обязанности также и на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, отсутствует. Для этого могут быть различные основания: а) особенность статуса высших должностных лиц, которые зачастую не имеют «представителя нанимателя», которому, среди прочего, направляют свои уведомления служащие, б) обращение, направленное со стороны высшего публичного должностного лица о подобном факте в правоохрани-

³²⁰ См., например: п. 4 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 г., п. 1 ст. 12 Типового кодекса поведения государственных должностных лиц, утвержденного Рекомендацией N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» (принята 11.05.2000 на 106-м заседании представителей министров) // Совет Европы и Россия, № 2, 2000.

³²¹ Статья 9 Закона о противодействии коррупции 2008 г. носит наименование «Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений». При этом можно указать, что порядок реализации данной обязанности пока не систематизирован в акте высокого уровня и регулируется в основном, хотя и относительно единообразно, но ведомственными актами. См., например: Приказ Минпросвещения России от 29.11.2018 № 261 (ред. от 04.09.2019) «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства просвещения Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» (зарегистрировано в Минюсте России 14.02.2019 № 53803) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.02.2019.

тельные и иные органы, приобретает не просто информационный характер, а является руководством к действию, поэтому термин «уведомление» является не совсем корректным, в) склонение к коррупции не просто рядовых служащих, а высокого должностного лица, например, замещающего государственную должность РФ, является с точки зрения правовой логики событием экстраординарным, которое не может восприниматься в рамках рутинных процедур, на базе которых функционирует государственная служба, и требует особых подходов.

Отражение подобной логики в российском законодательстве можно встретить в отношении категории лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, применительно к судьям. Так, в Законе о статусе судей 1992 г. не просто грубая попытка склонения к совершению коррупционного нарушения, но и любое «внепроцессуальное обращение»³²² подлежит особому учету³²³, а информация о нем размещается на официальном сайте суда в интернете³²⁴. В похожем по духу стилистическом исполнении было бы логично видеть обязанность высших должностных лиц других органов власти, помимо судебных, реагировать на попытки вовлечения в коррупционные взаимодействия. Пока таковые в явной форме в прочих основных актах о статусе представителей разных типов органов власти отсутствуют.

Еще один пробел в регулировании данной антикоррупционной обязанности должностных лиц связан с особым правовым институтом, который часто является слабым звеном в правовом регулировании и практике противодействия противодействию

³²² Зайков Д.Е. Внепроцессуальные, процессуальные, непроцессуальные обращения: соотношение и дифференциация // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 60–63.

³²³ Пункт 1 ст. 10 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019).

³²⁴ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.12.2013 № 241 (ред. от 08.10.2018) «Об утверждении Порядка размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о внепроцессуальных обращениях» // Бюллетень актов по судебной системе, № 2, февраль, 2014.

коррупции и о котором говорят практически все универсальные международные антикоррупционные документы, — институт защиты заявителей о правонарушениях (“whistleblowers protection”). В отличие от обязанности уведомления об обращениях к самому должностному лицу с целью склонения его к коррупционным нарушениям, здесь имеется в виду обязанность должностных лиц информировать компетентные органы о коррупционных нарушениях других лиц, даже если данное должностное лицо не было вовлечено в коррупционную коммуникацию. Закон о противодействии коррупции 2008 г. содержит некоторые нормы общего характера, которые свидетельствуют, что такое поведение ожидается от любых должностных лиц, вроде ч. 4.1 ст. 5³²⁵, к которой апеллировали российские власти, отвечая на замечания ГРЕКО в ходе объединенного 1 и 2 раунда оценки³²⁶. Однако данное положение неконкретно и не содержит механизма исполнения.

Если взять институт защиты заявителей отвлеченно, вне контекста нашего разговора, следует указать, что он: а) связан не только с сообщением о коррупции, а с сообщением о любом правонарушении; б) предусматривает возможность обращения не только в государственные органы, но и в любые инстанции, обращение в которые будет эффективно для решения проблемы, в

³²⁵ Например, в ч. 4.1 ст. 5 Закона о противодействии коррупции 2008 г. указано, что «Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции». См. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции». Там же.

³²⁶ См. Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО. Принято ГРЕКО на 58-м Пленарном заседании (Страсбург, 3–7 декабря 2012 г.). Объединенные первый и второй раунды оценки. Greco RC-I/II (2010) 2E — Дополнение. С. 34 (п. 107).

том числе в общественные инстанции, в СМИ и т.д.; в) рассчитан не только на служащих органов власти, но и на любых субъектов, в том числе предпринимателей, сотрудников частных компаний или публичных корпораций, граждан и т.д.; г) включает не только передачу информации о случаях обращения к данному субъекту в целях склонения к коррупции, но распространяется и на любые другие ситуации, в которых стало достоверно известно о нарушениях закона.

Главное назначение правового института защиты заявителей, как можно понять из его названия, — это не определение их статуса и не описание процедур передачи информации, а защита данных лиц от преследований и угроз со стороны коррупционеров, чью незаконную деятельность они раскрывают для общественности. Все международные стандарты по этому поводу посвящены именно данному аспекту, защите.

В Законе о противодействии коррупции 2008 г. прослеживаются отдельные начала этого института. Так, оговаривается, что «под защитой государства» находится не только лицо, которое уведомило о склонении к коррупции его самого (о чем можно было бы подумать из формулировки названия статьи ст. 9), но и уведомившее «о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных нарушений»³²⁷.

Однако этим базовый Закон и ограничивается, поэтому следует признать, что в целом институт защиты заявителей в российском законодательстве воплощен весьма пунктирно. К примеру, формулировка указанной нормы такова, что передача информации не в государственные органы, а в другие инстанции (например, в СМИ), лишает такое лицо основания претендовать на защиту государства. Те меры защиты, на которые в указанной норме содержится ссылка, распространяются лишь на свидетелей, потерпевших и других лиц, которые имеют определенный процессуальный статус в уголовном процессе, поэтому до возбуждения уголовного дела или находясь вне уголовного судопроизводства они также остаются без государственной защиты. Да и в отношении участ-

³²⁷ См. пункт 4 ст. 9 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

ников уголовного судопроизводства последняя назначается только в случае, когда им «угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями» (ч. 3 ст. 11 УПК РФ³²⁸).

Имеются попытки образовавшуюся лакуну урегулировать на подзаконном уровне в соответствии с международными рекомендациями. В частности, на подзаконном уровне предусматривается, что «впредь до издания соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации, к лицу... сообщившему в правоохранительные или иные государственные органы или средства массовой информации о ставших ему известными фактах коррупции, меры дисциплинарной ответственности применяются... только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В таком заседании комиссии может принимать участие прокурор. Председатель комиссии представляет прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законодательства о государственной службе или законодательства о труде, необходимые материалы не менее чем за пять рабочих дней до дня заседания комиссии; б) участники государственной системы бесплатной юридической помощи... обязаны оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам в подготовке сообщений о фактах коррупции, а также в случаях нарушения законных прав и интересов граждан в связи с такими сообщениями»³²⁹.

Проекты нормативных актов, «впредь до издания которых» действуют указанные положения, неоднократно разрабатывались государственными органами как в виде проекта отдельного

³²⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921. См. также: Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Собрание законодательства РФ, 23.08.2004, № 34, ст. 3534.

³²⁹ См. п. 21 Указа Президента РФ от 02.04.2013 № 309 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1670.

специализированного закона³³⁰, так и в виде поправок к Закону о противодействии коррупции³³¹, но вызывали критику, причем часто противоположную и взаимоисключающую. Следует засвидетельствовать, что в российской литературе существуют довольно основательные научные сравнительные изыскания, которые позволяют сделать работу по формированию комплексной правовой основы защиты заявителей взвешенной³³² и устранить некорректный перекоп, взятый на старте этих обсуждений, который преподносит заявителей о коррупции как неких «доносчиков», «выносящих сор из избы».

Авторитетные международные антикоррупционные конвенции призывают государства рассмотреть вопрос о защите заявителей более обстоятельно. Помимо общих положений на этот счет, например, в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (п. 4 ст. 8, ст. 33), появляются правовые образцы, пригодные для структурирования наиболее значимых проблем и формирования комплексного дополнения российского антикоррупционного законодательства в этой части³³³.

³³⁰ Проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов» (подготовлен Министерством труда и социальной защиты России в 2015 г.) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³³¹ Проект Федерального закона № 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон “О противодействии коррупции” в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях». Отклонен Постановлением ГД ФС РФ от 19.06.2019 № 6300-7 ГД // Сайт Системы обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/286313-7> (дата обращения: 18.04.2020).

³³² См., например: Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, А.Ю. Закон и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М.: ИЗИСП, 2016. 144 с.

³³³ Например, Рекомендация N CM/Rec(2014)7 Комитета министров Совета Европы «О защите информаторов, сообщающих о противозаконной деятельности» (принята 30.04.2014 на 1198-м заседании заместителей министров) // Прецеденты Европейского суда по правам человека: Электронное периодическое издание / учредитель ООО «Развитие правовых систем». 2015, июнь. № 6(18).

Так, среди вопросов, на которые нужно ответить при построении системной нормативной основы защиты заявителей, можно выделить:

- гарантии сохранения конфиденциальности личности заявителя, в том числе при получении заявителем бесплатной юридической помощи;
- недопустимость принятия в отношении заявителя любых санкций без применения специальных дополнительных процедур до окончания расследования фактов, указанных в обращении заявителя;
- набор эффективных и соразмерных в зависимости от разных критериев мер защиты заявителей;
- рекомендации и критерии выбора внутренних и внешних инстанций, в которые вправе обращаться заявитель в первоочередном порядке, в том числе с целью получения максимально всесторонней помощи и максимальной защиты;
- установление мер защиты в отношении не только заявителя, но и членов его семьи;
- решение вопроса о возможности и необходимости поощрения, в том числе материального, за вскрытие и придание огласке актов коррупции³³⁴; и проч.

Без решения этих вопросов сложно будет рассчитывать, что столь усеченное регулирование института защиты заявителей в отдельных пунктах Закона о противодействии коррупции и отдельных подзаконных актах сможет сдвинуть практику с места. Неслучайно до сих пор не существует специализированной официальной статистики на этот счет, а правозащитные организации находят факты многочисленных нарушений конституционных прав граждан (в том числе личных прав, права на судебную защиту и т.д.), которые пытаются сделать доступными общественности данные о коррупции в органах власти³³⁵.

³³⁴ Примеры см.: ст. 39 Закона Республики Беларусь от 15.07.2015 «О борьбе с коррупцией» и Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 05.02.2016 № 101 «О выплате вознаграждения и других выплат физическому лицу, способствующему выявлению коррупции».

³³⁵ См., например, Доклад организации «Агора» «Сотня российских разоблачителей», 2017 г. URL: <http://www.bbc.co.uk/guides/z829gdm>.

В результате для науки конституционного права в вопросе защиты заявителей можно усмотреть два основных направления работы. Во-первых, формирование внятного представления о конституционно-правовом статусе заявителей о правонарушениях (в том числе о коррупции), которые совмещают в ходе осуществления своей общественно значимой деятельности целый ряд правомочий, гарантированных, с одной стороны, правом на обращение в органы власти (ст. 33 Конституции РФ) и свободой слова (ст. 29), с другой стороны — правом на государственную защиту прав и свобод человека (ст. 45), в том числе на защиту их прав как потенциальных свидетелей или потерпевших, еще не имеющих юридических оснований для распространения на них мер государственной защиты с точки зрения Уголовно-процессуального кодекса РФ, но жизнь и безопасность которых находятся в опасности. Во-вторых, отсутствие для замещающих государственные и муниципальные должности лиц конкретного аналога обязанности государственных и муниципальных служащих по уведомлению об обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений в большей степени выглядит пробелом, чем продуманной стратегией. Потенциал для дальнейшей проработки этого вопроса можно видеть в изучении института внепроцессуальных обращений, который встречается в российском процессуальном законодательстве и законодательстве о статусе судей.

Таким образом, если заключать разговор о средствах активной профилактики конфликта интересов, которые в действующем российском законодательстве формализованы в виде новых антикоррупционных обязанностей представителей власти, то можно сделать следующие обобщения.

Среди новых, оригинальных, собственно антикоррупционных обязанностей, которые появились в последние десятилетия в практике и не были свойственны публичной службе России и зарубежных стран середины прошлого века, можно назвать следующие: а) декларирование доходов, б) инициативная пропаганда антикоррупционной этики в среде своих подчиненных, в) сообщение о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, г) уведомление об обра-

ниях к должностным лицам в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений. Первая пара обязанностей носит постоянный, регулярный характер (а, б), вторая находится в зависимости от случайного факта, на который необходимо отреагировать надлежащим образом (в, г).

Наибольшее по объему регулирование притягивает в настоящее время обязанность декларирования доходов и расходов. В отношении этого института можно сказать, что от ежегодных декларационных кампаний целесообразно было бы перейти к поддержанию декларационных форм в электронном виде в режиме постоянной актуальности, система обнародования информации об итогах декларационной кампании должна быть систематизирована не благодаря случайным усилиям активистов, а на основе централизованной государственной интерактивной информационной платформы, а основной фокус обнародуемой информации в соответствии с международными рекомендациями должен быть смещен на данные о декларациях лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Что касается правового регулирования других антикоррупционных обязанностей, которые ставят целью активную профилактику конфликта интересов в деятельности лиц, замещающих государственные должности, то в источниках российского конституционного законодательства оно сегодня представлено крайне отрывочно и нуждается в комплексном переосмыслении, систематизации и переработке.

В части обязанности инициативной пропаганды антикоррупционной этики в деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, необходимо формирование четкого доктринального представления о ней, включая разнообразие форм и показатели эффективности ее реализации.

Обязанность сообщения о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, кажется урегулированной в достаточной степени. Однако можно обратить внимание на то, что, во-первых, порядок осуществления этой обязанности со стороны лиц, замещающих государственные

должности, урегулирован всего лишь на подзаконном уровне, во-вторых, неконкретен в важнейшей части, связанной с основаниями принятия того или иного решения по итогам рассмотрения данных сообщений.

Обязанность уведомления об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений в базовом Законе о противодействии коррупции в системном виде присутствует лишь в отношении государственных и муниципальных служащих. Однако сложно признать подобную ситуацию неактуальной для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Кроме того, в полноценном анализе нуждается вопрос о конституционно-правовом статусе и защите лиц, сообщающих об актах коррупции, в том числе из числа замещающих государственные и муниципальные должности.

§3. Механизмы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности

Урегулирование конфликта интересов предполагает выход из ситуации реального, наличного, случившегося конфликта интересов, когда несмотря на системные профилактические меры (как антикоррупционные запреты и ограничения, так и обязанности по недопущению конфликта интересов) его все же не удалось предотвратить.

Понятия урегулирования конфликта интересов российское законодательство не приводит. По всей видимости, в этом не было найдено особого смысла, поскольку данный термин используется в общем значении, и раскрытые в законе способы урегулирования дают достаточно информации, чтобы судить о том, что законодатель имел в виду под «урегулированием».

Однако здесь необходимо обговорить два момента. Во-первых, стоит упомянуть, что термин «урегулирование» в литературе не является единственным для описания ситуации, связанной с выходом из состояния конфликта интересов. Во-вторых, важно представлять, существуют ли иные способы реакции на ситуацию конфликта интересов, помимо урегулирования. Кроме того, если перечень способов урегулирования конфликта интересов не является исчерпывающим, то какие еще средства возможны, и когда, по каким критериям они перестают быть средствами урегулирования и становятся механизмами, относящимися к некоей иной системе средств, применяемых в связи с конфликтом интересов.

По первому моменту можно сказать, что используемый в зарубежной литературе термин “managing conflict of interest” на русский язык может переводиться и как «урегулирование», и как «разрешение» конфликта интересов, и как «управление» конфликтом интересов³³⁶, что придает восприятию института конфликта интересов особые смысловые оттенки. Так, например,

³³⁶ Например, название доклада ОЭСР “Managing Conflict of Interest, OECD, 2003” в официальном переводе на русский язык звучит как «Разрешение конфликта интересов на государственной службе».

если термины «урегулирование» и «разрешение» конфликта интересов говорят об однозначной необходимости выйти из ситуации конфликта, воспринимая его как аномалию, то «управление» конфликтом интересов в большей степени говорит о необходимости иметь его в виду, принимать в расчет, признавая в нем объективный характер. Учитывая, что конфликт интересов сам по себе не является нарушением, второй подход можно считать подходящим, поскольку он располагает к более объемной, всесторонней оценке ситуации. Однако в современном языковом контексте термин «управление конфликтом интересов» может восприниматься и в негативном ключе, подразумевая некие манипуляции, игру на противоречиях и использовании чужих интересов к некоей выгоде. С другой стороны, исходная постановка вопроса о том, что поступающему на публичную службу нужно привести свои дела в порядок, избавившись от посторонних зависимостей, чтобы исключить предвзятость, говорит в пользу термина «урегулирование». Для законодательства, имеющего задачу принести в практику новую культуру, которая должна прийти на смену прежней, выбор термина «урегулирование» является более адекватным. Поэтому данный термин был воспринят нынешним российским антикоррупционным законодательством, которое видит своей целью донесение до обязанных субъектов послыла о начале нового этапа в развитии российской бюрократической культуры, где конфликт интересов должен восприниматься как ситуация, вероятность которой нужно максимально сокращать. Таков задаваемый выбором термина общий посыл.

Действительно, можно согласиться, что в условиях адаптации к практике четкого формального разведения личных и служебных интересов в отечественном бюрократическом укладе такая вполне однозначная базовая установка более эффективна. Преждевременно было бы в России выносить в заглавное регулирование тонкие проблемы вроде «незначительной личной заинтересованности», при которой должностное лицо может продолжать осуществлять свои полномочия, так же как и преждевременно делать серьезную ставку на исключение потенциального конфликта интересов, что возможно в условиях стабильно высокой националь-

ной культуры государственной службы вроде германской с ее традициями служебного долга и высокой чести государственного служения, унаследованными у прусского офицерства³³⁷.

Таким образом, выбор термина «урегулирование конфликта интересов» в российском законодательстве является оправданным, поскольку настраивает на нежелательность оказаться в ситуации конфликта интересов. При этом, с одной стороны, сам по себе конфликт интересов в России, подобно зарубежной практике, не рассматривается в качестве нарушения. Нарушением является а) не заявить об этом, б) не предпринять мер (как самостоятельно, так и рекомендованных) по его устранению. Однако, с другой стороны, если ситуация конфликта интересов у данного лица регулярно воспроизводится, то руководитель или ответственная за урегулирование конфликта интересов данного должностного лица структура может усмотреть в его поведении нежелательную тенденцию, которая, как отмечалось, в американской юридической практике получила наименование «склонности к неподобающему поведению», что в результате может быть поставлено на вид должностному лицу.

Второй отмеченный выше момент и вытекающий из проблемы определения понятия «урегулирование конфликта интересов» связан с разнообразием способов такого урегулирования и потребностью разграничения их с другими мерами, которые могут относиться к иным типам реакции на наличный конфликт интересов. Отметим, что российское законодательство не выделяет пока других типов подобных средств. В условиях возникшего конфликта интересов открывается только две возможности: или урегулировать (устранить, разрешить), или не урегулировать его (не устранить). Поэтому, например, случаи минимизации конфликта интересов до малозначимого или вовсе незначимого с этой точки зрения будут относиться только к ситуации неурегулированного конфликта интересов. Если по поводу урегулирования конфликта интересов должностного лица было принято специальное решение, то в этом случае неустранение конфликта интересов бу-

³³⁷ См. *Оболонский А.В.* Там же. С. 171.

дет формально рассматриваться как нарушение, хотя фактически конфликт интересов мог перестать иметь значение. Правда, в качестве адекватной реакции ответственный орган может принять к данному должностному лицу не самые строгие дисциплинарные меры³³⁸. И все же в перспективе правильнее было бы в доктрине проработать более дробную градацию способов выхода из реального конфликта интересов.

Например, за основу для такой работы можно взять следующую классификацию вариантов реагирования должностного лица на ситуацию возникновения у него конфликта интересов:

- урегулирование конфликта интересов в соответствии с рекомендованными законом способами;
- урегулирование конфликта интересов иными средствами, прямо не предусмотренными законом (но рекомендованными комиссией по урегулированию конфликта интересов, рекомендованными «комплаенс-офицером» органа власти, рекомендованными внешним юрисконсультантом (аудитором), выработанными самостоятельно и т.д.);
- минимизация конфликта интересов до незначимого;
- ошибочное ненамеренное неустранение конфликта интересов в ситуации, когда все необходимые в подобных случаях действия были предприняты, но факт противоречий служебных и личных интересов сохраняется;
- продолжение действий в условиях конфликта интересов, которое не влечет применения санкций;
- продолжение действий в условиях конфликта интересов, которое не влечет применения санкций, совмещенное с применением дополнительных мер, обеспечивающих гарантию от предпочтений публичных интересов личным (например,

³³⁸ Соответствующая возможность получила отражение, например, в п. 3.1 ст. 59.3 Закона о государственной гражданской службе 2004 г. после поправок 2014 г.: взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения. См.: Федеральный закон от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2014, № 52 (часть I), ст. 7542.

с письменными ходатайствами от публичных должностных лиц руководящего звена, общественных деятелей; или продолжение деятельности с дополнительными мерами по открытости или дополнительному общественному контролю за порядком реализации полномочий и т.д.);

- неурегулирование конфликта интересов, влекущее дисциплинарные санкции;
- неурегулирование конфликта интересов, влекущее санкцию в виде отстранения от должности в связи утратой доверия.

Таким образом, «урегулирование конфликта интересов» — это не единственный теоретически возможный способ устранить проблемность возникшей коллизии, есть и другие, которые показывают, что и сохранение конфликта интересов при определенных условиях не вредит ни эффективности исполнения публичных функций, ни общественному доверию к власти. В этом смысле в доктрине можно было бы опираться и на другие термины, объединяющие приемлемые средства выхода или нивелирования ситуации конфликта интересов, вроде упомянутого понятия «управления» конфликтом интересов. Оно не единственное из возможных вариантов и не бесспорное, и также может быть подвергнуто критике. Но здесь речь не о выборе лучшего понятия для законодательства, а о том, чтобы в науке не потерять из виду важную проблему разнообразия способов выхода из ситуации конфликта интересов.

Российское антикоррупционное законодательство при описании способов устранения конфликта интересов использует термин «урегулирование конфликта интересов» в паре с термином «предотвращение конфликта интересов»³³⁹. Различие между двумя этими терминами на поверхности: «предотвращение» связано с недопущением возникновения ситуации, а «урегулирование» — с реагированием на нее. При этом перечисляемые законом меры устранения конфликта интересов оказываются едиными для обо-

³³⁹ Например, в названии ст. 11 Закона о противодействии коррупции: «Статья 11. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов». См. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции». Там же.

их сценариев. В данном случае при определенных условиях это может быть оправданно. Так, совместное указание мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть объяснено тем, что имеются в виду разные типы конфликта интересов: примененные к потенциальному конфликту интересов — они будут мерами предотвращения реального конфликта интересов, а примененные к реальному — они будут мерами урегулирования. Поэтому никаких логических противоречий здесь не усматривается. Однако в перспективе меры предотвращения и меры урегулирования конфликта интересов стоило бы в законодательстве разграничивать и оформлять более последовательно, выделяя эти разные этапы, за которыми следуют и механизмы решения проблемы.

Для полноты разговора укажем, что применение средств урегулирования к мнимому конфликту интересов не требуется в силу его содержания, то есть ошибочности представления оценивающей аудитории о наличии конфликта интересов. Между тем интересна ситуация, когда публика упорствует в своем ошибочном утверждении о наличии конфликта интересов у данного должностного лица и при этом постоянно воспроизводит актуальность конкретного эпизода или их серии. Что делать должностному лицу и ответственному за урегулирование конфликта интересов органу, если мнимый характер конфликта интересов для них представляется фактом? Ответ может быть в том, чтобы представить заинтересованной общественности исчерпывающую информацию, которая показывает, что конфликт интересов у данного должностного лица отсутствует. Вполне возможно, что этого будет достаточно, чтобы вернуть доверие к должностному лицу, а возможно, и наоборот, продолжение открытой коммуникации с представителями общества вскроет новые факты, которые по каким-либо причинам не были учтены.

Но интересен и другой вариант этой проблемы: что если после представления доказательств доверие общественности к должностному лицу не кажется восстановленным, а новых фактов в подтверждение конфликта интересов данного должностного у нее не появилось? Согласно закону в подобных случаях не требуется

применения мер урегулирования конфликта интересов в связи с отсутствием такового. Но между тем проблема общественного доверия оказывается нерешенной. Очевидно, что в этом случае или юридический аппарат проблематики конфликта интересов должен быть признан разработанным не полностью, или проблема доверия к власти должна решаться за его пределами, с применением неких других правовых концептов. Это вопрос, который пока не имеет определенного решения. Правовое знание в области поиска гарантий доверия общества к власти пока нельзя назвать цельным и окончательно структурно оформленным. Поэтому нет ничего удивительного, что при его формализации в законе возникают подобные пробелы. Так или иначе, но на практике в описанной ситуации могло бы быть два основных разумных исхода: а) проигнорировать общественное мнение о должностном лице как несостоятельное и (принципиально важно, чтобы было верное продолжение) спустя время, в том числе и продолжительное, когда появятся исчерпывающие доказательства того, что публика отнеслась к должностному лицу предвзято, вернуться к этому вопросу и показать это максимально четко; б) принять должностному лицу самостоятельное решение о самоотводе, подаче заявления о переводе на другую должность и даже отставке, дабы не бросать тень на публичную институцию, в которой оно служит.

Причина общественного недоверия к данному должностному лицу может состоять и не в его конфликте интересов. Соответствующий орган власти должен выяснить, в чем именно скрыта основа общественного осуждения. По отношению к решению проблемы доверия общества к власти это было бы логично, но сейчас конкретные механизмы подобного рода в законодательстве отсутствуют. Вероятно, для текущей конъюнктуры это чрезмерно тонкая постановка проблемы. Но при отсутствии юридических обязанностей руководству органа власти и самому должностному лицу ничто не мешает руководствоваться не только законом, но и категорией долга. Поэтому первое могло бы инициировать служебную проверку, а второе — принять добровольное решение о сложении с себя полномочий, если оно не желает выяснения неких глубинных причин общественного недовольства его личной персоной.

Действующий базовый российский антикоррупционный закон, выделяет следующие способы урегулирования конфликта интересов: а) изменение должностного положения лица, вплоть до его отстранения от исполнения должностных обязанностей; б) отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; в) отвод или самоотвод лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ; г) передача принадлежащих лицу ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством³⁴⁰.

Отметим следующие нюансы нормативных формулировок мер по урегулированию конфликта интересов: во-первых, они даны в базовом антикоррупционном законе не перечнем, а в разных частях статьи применительно к разным типам организационных решений; во-вторых, вводятся стилистически не самыми строгими оборотами (предотвращение или урегулирование конфликта интересов «может состоять в...»); в-третьих, указывается скорее не на конкретные меры, а на крупные организационные направления, которые можно конкретизировать («отказ от выгоды», «изменение должностного положения лица, вплоть до...»); в-четвертых, основания для возникновения конфликта интересов не систематизированы исчерпывающим образом.

Все это указывает на то, что в данном законе статья о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов не имела задачи выстроить некий теоретически полный перечень всех возможных способов урегулирования конфликта интересов. Поэтому нуждается в поддержке позиция, что список средств урегулирования конфликта интересов здесь не является для обязанных лиц закрытым. Представляется, что должностное лицо может предотвратить или урегулировать свой конфликт интересов любыми другими законными способами, которые в данном законе не указаны. Хотя, учитывая, что отношения в этом направлении только начинают выстраиваться и становиться частью российского юридического быта, все же было бы нелишне указать в законе макси-

³⁴⁰ Пункты 4, 5, 7 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

мально полный перечень возможных средств для более удобного учета обстоятельств на практике.

Среди других потенциально интересных предложений по расширению списка мер по урегулированию конфликта интересов можно выделить следующие:

1) из зарубежных источников:

«— отказ государственного должностного лица от частного интереса или устранение им этого интереса;

— отказ государственного должностного лица от участия в процессе принятия решений, который может оказаться под влиянием конфликта;

— ограничение доступа государственного должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, к конкретной информации;

— перевод государственного должностного лица на должность, предполагающую выполнение функций, не связанных с конфликтом интересов;

— пересмотр и изменение круга обязанностей и функций государственного должностного лица;

— разрешение конфликта интересов на основе договоренности о “полном доверии”;

— уход государственного должностного лица с должности, предполагающей выполнение конфликтной функции как частного лица;

— уход государственного должностного лица со своей должности»³⁴¹;

2) из российских источников, в дополнение к легальному перечню:

«— раскрытие конфликта интересов при назначении на государственные должности Российской Федерации, муниципальные должности;

— отстранение от принятия решений в отношении граждан и организаций, в отношении которых при поступлении на государ-

³⁴¹ Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. OECD, 2003. С. 10. <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>.

ственную должность Российской Федерации или муниципальную должность раскрывался конфликт интересов;

– продажа ценных бумаг и/или имущества, ведущего к конфликту интересов или имеющего потенциал для возникновения такого конфликта;

– делегирование полномочий по принятию решений в отношении граждан и организаций, в отношении которых возникает личная заинтересованность, подчиненным должностным лицам³⁴²»;

«– ограничение доступа служащего к конкретной информации;

– усиление контроля выполнения государственным служащим обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов;

– установление коллегиального порядка принятия решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов»³⁴³ и проч.

Обращает на себя внимание интересный подход, который полезно взять на вооружение российскому законодательству в части последовательности и логики применения различных средств урегулирования конфликта интересов вплоть до наиболее серьезной, в виде отставки: «Если конфликт невозможно разрешить любым другим способом (с использованием одной или нескольких мер, предложенных выше) и если государственные должностные лица желают сохранить свою должность, то они должны устранить частные интересы, порождающие конфликтную ситуацию. В тех случаях, когда серьезный конфликт интересов невозможно разрешить любым другим способом, государственное должностное лицо должно оставить занимаемую должность. Политика урегу-

³⁴² Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. С. 64.

³⁴³ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право, 2009, № 2.

лирования конфликта интересов (вместе с соответствующим законом о занятости и/или положениями трудового соглашения) должна предусматривать возможность снятия этих государственных должностных лиц с должности в этих обстоятельствах в соответствии с установленной процедурой»³⁴⁴. Иными словами, урегулирование конфликта интересов можно воспринимать не всегда как некое единоразовое действие, которое устраняет проблему, но это может быть серия действий по урегулированию, которые сменяют друг друга, если предыдущее решение не было эффективным.

Обобщая этот фрагмент разговора, отметим следующее.

Во-первых, целесообразно трактовать положения Закона о противодействии коррупции в части порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов лишь как определяющие основную нормативную логику для этого, а не как устанавливающую исчерпывающий перечень мер.

Во-вторых, для целей последовательного правоприменения было бы полезно в законодательстве отразить более широкий перечень рекомендуемых средств предотвращения и урегулирования конфликта интересов, в том числе из наработанных в зарубежном законодательстве и предлагаемых в российской литературе.

В-третьих, целесообразно предусмотреть в законе специальную норму о возможности выбора обязанным лицом наиболее адекватного для его конкретной ситуации средства предотвращения и урегулирования конфликта интересов, что особенно актуально именно для категории высших публичных должностных лиц в связи с их особым статусом³⁴⁵.

Следует затронуть вопрос о том, как механизмы урегулирования конфликта интересов, рассматриваемые базовым российским

³⁴⁴ Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. Там же. С. 11.

³⁴⁵ Полезно было бы более внимательно прислушаться к суждениям ряда авторов на этот счет. См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. С. 63.

антикоррупционным законом в качестве основных, проявляют себя в отношении наиболее интересных для конституционного права типов высших должностных лиц, замещающих государственные должности, таких как Президент РФ, федеральные парламентарии, федеральные министры, федеральные судьи, и т.д.

Для удобства сопоставления разобьем ключевые средства урегулирования конфликта интересов на два блока. Первые условно можно назвать «должностными» (они так или иначе связаны с корректировкой порядка осуществления полномочий), это отвод или самоотвод, а также изменение должностного положения в различных вариантах, вплоть до отставки. Вторые можно назвать «имущественными» (они связаны не с изменениями по должности, а с мерами, устраняющими корреляцию личных интересов занимающего публичную должность лица с имущественной выгодой), к ним относятся, прежде всего, отказ от выгоды и передача имущества в доверительное управление.

Для первого типа средств урегулирования конфликта интересов (так называемых «должностных») можно выделить ряд закономерностей при обращении их на высших государственных должностных лиц. Поскольку «должностные» способы урегулирования конфликта интересов находятся в прямой зависимости от происхождения их легитимности, целесообразно выделить для разбора две категории должностных лиц: избираемых и назначаемых.

1. Избираемые на мажоритарных выборах народные представители (Президент РФ, депутаты законодательных собраний, избираемые на прямых выборах губернаторы, избираемые должностные лица местного самоуправления) являются незаменимыми с точки зрения логики теории народного представительства. Освобождение от должности (отрешение от должности, отставка, лишение полномочий, «потеря мандата» и проч.) в отношении таких должностных лиц является исключительной мерой, поскольку вызывает необходимость проведения новых или дополнительных выборов в связи с тем, что не существует процедур, которые могли бы заменить прямой народный мандат. Этой логикой мотивируется, например, отсутствие обязанности замещающих подобные

должности лиц, будучи кандидатами на выборные должности, не уходить в так называемый «предвыборный отпуск»³⁴⁶.

Правда, в отношении некоторых выборных должностных лиц исполнительной власти есть возможность в исключительных случаях назначить временно исполняющего обязанности. Однако применение данной меры в качестве средства урегулирования конфликта интересов представляется чрезмерным и спорным. Мажоритарный представитель не должен терять свой мандат по более простой процедуре, чем он его получил, на чем настаивал Конституционный Суд РФ, характеризуя процедуру отзыва «губернаторов»³⁴⁷. Лишение «народного мандата» путем некоей закрытой процедуры по урегулированию конфликта интересов выглядело бы бюрократической игрой, направленной на сведение счетов или устранение политических оппонентов. Иными словами, лишение мандата для избранных на прямых народных выборах представителей является негодным средством урегулирования конфликта интересов.

Другой «должностной» вариант урегулирования конфликта интересов, связанный с перемещением в должностной пирамиде или изменением состава полномочий, в строгом смысле слова невозможен для должности Президента РФ или «губернатора»: для них нет другого места в должностной пирамиде, эти должности уникальны, занимающие их лица избираются именно на эти должности, а не на какие-либо иные, а их полномочия установлены Конституцией РФ и законом. Юридически они могут быть отстранены от должности или подать в отставку и быть избраны на другую должность, но эти возможности также логично обсуждать вне рамок процедур урегулирования конкретного конфликта интересов.

³⁴⁶ См. об этой проблеме подробнее: *Шевурдяев С.Н.* Правовые проблемы предвыборного отпуска и института неизбираемости // Государство и право. 2015. № 12. С. 55–62.

³⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ, 19.06.2000, № 25, ст. 2728.

Депутаты законодательных собраний как представители многочисленного по своему составу органа власти со сложной внутренней организацией, могут занимать должности в различных руководящих и иных органах палаты (в Совете палаты, комитетах, фракциях и т.д.), и здесь дисциплинарные меры в отношении их дополнительных руководящих функций в палате, не связанных как-либо с изменением состава их основных полномочий как депутатов, вполне возможны³⁴⁸.

Сложность применения указанных выше мер к должностным лицам этого уровня не означает, что конфликт интересов применительно к ним неразрешим. Во-первых, есть возможность использовать некую разновидность самоотвода, когда должностное лицо самоустраняется от принятия решения (например, губернатор делегирует полномочия по принятию какого-то конкретного решения, в котором у него есть личный интерес, своему заместителю; или депутат, который воздерживается от участия в голосовании по той же причине и т.д.). Во-вторых, существует почти безграничный потенциал в изыскании альтернативных способов устранения конфликта интересов (например, применение средств из арсенала «имущественных» способов) или новых, неизвестных пока базовому антикоррупционному закону других «должностных» способов эффективного устранения конфликта интересов (к примеру, это может быть уход в отпуск на время рассмотрения вопроса; вариант отложить принятие решения до избрания ново-

³⁴⁸ Этому, например, посвящены поправки в Закон о статусе члена Совета Федерации от 27.12.2018, которые вводят новую статью 10.1, предусматривающую за ряд нарушений «б) освобождение от должности в Совете Федерации, Государственной Думе, за исключением должности члена комитета Совета Федерации, должности члена комитета Государственной Думы, без прекращения полномочий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы с лишением права занимать должности в Совете Федерации, Государственной Думе с момента принятия решения о применении к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы меры ответственности до прекращения срока их полномочий». См.: Федеральный закон от 27.12.2018 № 561-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2018, № 53 (часть 1), ст. 8487.

го должностного лица взамен уходящего и проч.). В-третьих, как неоднократно подчеркивалось, должностное лицо не совершит нарушения, если заявит свой конфликт интересов и гарантирует, что это не повлияет на то, что на своем посту он будет руководствоваться исключительно требованиями закона и публичными интересами. В случае с этим типом должностных лиц, которые отвечают перед своими избирателями, такой вариант также вполне приемлем.

Хотя в данном пункте рассматриваются народные представители, избранные на мажоритарных выборах, для полноты упомянем нюанс, вытекающий из другого используемого в законодательстве способа формирования коллективного представительства. Так, в отношении депутатов, избираемых на пропорциональных выборах, существует серьезная специфика как получения, так, соответственно, и потери мандата. Перед избирателями здесь отвечает партия, а не конкретный депутат. Поэтому если неурегулирование конфликта интересов отдельного «пропорционального» депутата будет признано несовместимым со статусом депутата, то согласно внутрипартийным (внутрифракционным) правилам и в пределах избирательного законодательства³⁴⁹, законодательства о политических партиях, законодательства о статусе парламентариев и требований регламента соответствующей палаты, передача парламентского мандата другому представителю партии не будет противоречить природе депутатского мандата, полученного по итогам пропорциональных выборов.

2. Второй распространенный способ формирования органов власти и замещения позиций высших должностных лиц в них, в связи с которым можно рассмотреть варианты механизмов урегулирования конфликта интересов, связан с различными вариантами назначения. Наиболее простой способ назначения, при котором руководитель своим единоличным решением назначает на вакантную должность кандидата, является характерным для

³⁴⁹ Пункт 1 ст. 96 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.02.2014, № 8, ст. 740.

системы административно-правовых отношений. В конституционном праве сказывается потребность в поиске и сохранении баланса разных центров сил для поддержания системы сдержек и противовесов. Поэтому процедура назначения часто бывает осложнена согласованиями с другими ветвями власти, выделением особых этапов, возможностью выразить несогласие с представленной кандидатурой, конкуренцией кандидатов и другими специальными процедурами и условиями отбора кандидатов и назначения на должность.

К назначаемым с использованием процедуры согласования воль высших органов власти относятся должности Председателя Правительства РФ (так же как и его заместителей и министров³⁵⁰), судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, аудиторов Счетной палаты РФ, Генерального прокурора РФ и его заместителей и др. Если их легитимность черпается в сопоставлении воль двух высших органов власти (Президента РФ и федерального парламента), то применение «должностных» способов урегулирования их конфликта интересов затруднено. Прямой аналог «непосредственного руководителя» в системе государственной службы, который и назначает, и руководит, и отвечает за разрешение конфликта интересов государственного служащего, в данной системе отношений часто отсутствует.

Во всех указанных выше случаях применение той части «должностных» способов урегулирования конфликта интересов, которая связана с возможностью их отставки или изменения их полномочий, представляет собой нетривиальную практическую задачу. Содержание конституционно-правовых отношений в вопросе формирования этих должностных позиций и осуществления полномочий на таких должностях не позволяет по столь же простой процедуре, как в системе госслужбы, разрешать конфликт интересов средствами, относимыми к «должностным» (отвод, изменение

³⁵⁰ См. редакции п. «а.1» ст. 103, а также п. «к» ст. 102 Конституции РФ, внесенные согласно п. 24 и 25 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

должностного положения вплоть до отстранения от должности).

Однако, во-первых, когда существует разумная альтернатива из числа прочих «должностных» способов урегулирования, это оказывается допустимым. Так происходит, например, при самоотводе судьи при решении конкретного дела. В случае назначаемого коллегиального органа власти, если это позволяет закон и регламент, можно воздержаться от выражения личной позиции при голосовании и не принимать в нем участия либо также заявить самоотвод.

Во-вторых, в ситуациях, при которых должностное лицо выступает не просто в качестве члена некоего коллегиального органа власти, но в качестве его руководителя или одного из руководителей звеньев его внутренней организационной структуры, урегулирование конфликта интересов может затронуть лишь его руководящий статус. То есть такие конфликты интересов тоже могут быть устранены посредством «основных» «должностных» способов урегулирования конфликта интересов при сохранении их статуса как члена органа власти и изменении только лишь их руководящих функций³⁵¹. Однако и это возможно не всегда, поскольку в ряде случаев в системе сдержек и противовесов высшими органами власти согласуется не только членский состав, но и руководство, поэтому из вопроса внутреннего регламента это превращается в вопрос конституционно-правовых отношений базового уровня, связанного с взаимодействием высших органов власти.

В-третьих, легитимность применения наиболее строгих «должностных» санкций теоретически может обеспечиваться в случае, если аналог комиссии по урегулированию конфликта интересов, созданный для решения этой задачи в отношении круга лиц, замещающих высшие государственные должности, включает в свой состав представителей органов и должностных лиц, участвующих в их назначении. Если такой аналог не создается, то будет логич-

³⁵¹ См., например, пп. «б» п. 1 ст. 10.1 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020).

но, чтобы процедура урегулирования конфликта интересов предусматривала решающую роль органа, ответственного за принятие финального решения о назначении соответствующего должностного лица.

Таким образом, в системе конституционно-правовых отношений применение тех «должностных» способов урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности, которые обозначает базовый российский антикоррупционный закон (отвод и изменение должностного положения вплоть до отстранения от должности), весьма проблематично. Для народных представителей, получающих свой мандат непосредственно от народа на прямых выборах, применение таких мер для урегулирования конфликта интересов может вызывать вопрос о конституционности. В отношении урегулирования конфликта интересов назначаемых должностных лиц подобными строгими должностными средствами необходимо изыскать модель принятия решений, которая позволит обеспечить легитимность решения в глазах общественности, что возможно, например, если в процедуре урегулирования конфликта интересов решение будет приниматься с учетом позиции участвующих в назначении данного лица органов власти, а также если решение о варианте урегулирования конфликта интересов будет приниматься органом, назначившим должностное лицо. Однако наряду с этим очевидна потребность в конституционном праве сделать гораздо более детальными знания о других «должностных» способах урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности.

Второй тип направлений урегулирования конфликта интересов в головном антикоррупционном законе условно был нами назван «имущественным» (они связаны не с изменениями по должности, а с мерами, устраняющими корреляцию личных интересов должностного лица с его имущественной выгодой). К ним, согласно Закону о противодействии коррупции 2008 г., относятся в первую очередь отказ от выгоды и передача имущества в доверительное управление.

Отказ от выгоды является не столько определенным законодательством формализованным алгоритмом поведения, сколько ко-

нечной целью, которая может быть достигнута самыми разными юридическими средствами. Комментарийская литература на этот счет до сих пор остается довольно скудной. Но с точки зрения правового содержания термин «отказ от выгоды» предполагает прекращение получения доходов или иных выгод (понимаемых, очевидно, сообразно трактовке легальной дефиниции личной заинтересованности, которая закрепляется базовым антикоррупционным законом). Соответственно, способом отказа от выгоды становится любое действие, которое может быть таким образом истолковано, в том числе: выход из капитала коммерческих юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере полномочий должностного лица; продажа активов, которые связаны с осуществлением обязанностей по должности; прекращение занятия иной допустимой законом деятельностью и проч.³⁵² Соответственно, для урегулирования конфликта интересов таким способом лицу, замещающему государственную или муниципальную должность, необходимо явно и убедительно продемонстрировать принятие некоего решения, которое разрывает его зависимость от соответствующих выгод.

Другой «имущественный» способ урегулирования конфликта интересов связан с передачей имущества в доверительное управление, если обладание им влечет конфликт интересов.

Назначение института передачи имущества в доверительное управление в рамках системы способов предотвращения кон-

³⁵² Пример официального толкования подобной ситуации можно видеть в разборе казуса, связанного с рекомендацией комиссии по урегулированию конфликта интересов должностному лицу органа власти оставить руководящий пост в учрежденной данным органом некоммерческой организации, в отношении которой решался вопрос о выплате вознаграждений, в связи возможностью получения «доходов в виде денег, иного имущества, услуг имущественного характера или каких-либо выгод (преимуществ)». Поскольку описанный казус не дает деталей реально существовавшей ситуации в связи с обзорным характером документа тот факт, что он приведен в пример в разделе «Отказы от выгоды» говорит, что в данном случае должностное лицо не нарушило более очевидный запрет на недопустимое совмещение. См.: Письмо Минтруда России от 29.03.2018 № 18-0/10/П-2061 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

фликта интересов состоит не в том, чтобы отказаться от собственности, а в том, чтобы не иметь контроля за ее управлением на время исполнения должностных обязанностей, вверив это заботам специалистов, никак, кроме как договором о доверительном управлении, с должностным лицом не связанных, то есть субъектам, посторонним в отношении личных и семейных связей должностного лица.

Главная проблема нынешнего варианта российского антикоррупционного законодательства в этом вопросе заключается в том, что оно не конкретизирует указанную цель. А поскольку при формальной передаче в доверительное управление имущества согласно главе 53 ГК РФ должностное лицо совсем не обязательно теряет за ним контроль, то конфликт интересов не устраняется. Поэтому есть необходимость уточнить российское законодательство в части главного: потери контроля должностного лица — бенефициара за управлением своим имуществом, вызывающим конфликт интересов.

Как известно, в англосаксонских странах для этого используется механизм «слепого траста» (“blind trust”), хорошо зарекомендовавший себя способ предотвращения конфликта интересов. Очевидно, что именно его аналог имела задача использовать в России при создании антикоррупционного законодательства. Но поскольку российскому законодательству «слепой траст» неизвестен, можно использовать похожие механизмы.

1. Возможен вариант составления некоего типового договора доверительного управления с обязательным условием потери владельцем имущества права контролировать движение активов, форму которого обязаны будут использовать при заключении соответствующих соглашений имеющие такие активы должностные лица и финансовые учреждения — контрагенты. Подобный типовый договор может быть составлен и рекомендован для использования в практике высшими российскими финансовыми властями.

2. Аналогичный подход вполне разделяет Д. Дедов: «Передача акций и долей участия в капитале коммерческой организации в доверительное управление не снимает конфликта интересов, поскольку доверительный управляющий все равно продолжает дей-

ствовать в частных интересах чиновника как держателя акций. Адекватным решением проблемы может служить использование, например, институтов коллективного инвестирования (инвестиционных фондов), не сообщающих своим пайщикам информацию об объектах инвестиций»³⁵³.

3. Еще один вариант совершенствования российского антикоррупционного законодательства в этой части — создание специальных государственных фондов, обслуживающих такие активы представителей власти. Их особый нормативный статус будет гарантировать реальность отсутствия контроля должностных лиц за управлением «конфликтными» активами, а кроме того, обеспечит более упорядоченный дополнительный государственный контроль. В этом смысле вызывает интерес опыт Канады, где «в 1985 году принят Ценностный этический кодекс государственной службы, состоящий из 4 частей. В приложении к Кодексу содержится перечень страховых и доверительных фондов, необходимых государственным служащим для помещения своего имущества, порядок владения которым реорганизуется ими в соответствии с правилами о предотвращении “конфликта интересов”»³⁵⁴.

Характер возникающих на практике проблем, связанных с предотвращением конфликта интересов путем передачи имущества в доверительное управление, показывает, что российская межотраслевая юридическая дискуссия могла бы развиваться в этом вопросе более активно, сформировав четкую общую позицию, которая должна быть положена в основу законодательных корректировок. К примеру, в литературе обращают внимание на то, что в судах установление только факта владения ценными бумагами является достаточным основанием для вывода о наличии конфликта интересов³⁵⁵. Причина может быть в излишне буквальном толко-

³⁵³ Дедов Д.И. Юридический метод: Научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008. 160 с. [Режим доступа: СПС «Гарант»].

³⁵⁴ См. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 45–50.

³⁵⁵ «К сожалению, судебная практика исходит из запрета на владение ценными бумагами, акциями в период прохождения службы, не учитывая при этом, что основной запрет — это конфликт интересов на службе. Хотя

вании не очень удачно сформулированного положения Закона о противодействии коррупции³⁵⁶.

В публикациях, затрагивающих так или иначе вопросы конфликта интересов отдельных типов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, отмечаются аналогичные проблемы. Например, факт владения депутатами акциями приводит к риску санкций за неурегулирование конфликтов интересов в связи с его ошибочным отнесением к запрету участвовать в «управлении хозяйственного общества или иной коммерческой организации (к перечню которых, безусловно, относится общее собрание акционеров)»³⁵⁷ и ведения предпринимательской деятельности, что противоречит по существу ряду позиций Конституционного Суда РФ о том, что «деятельность акционеров не является предпринимательской»³⁵⁸, а владение акциями не входит в число видов участия в деятельности коммерческих

очевидно, что без установления преюдициального факта реального или потенциального конфликта интересов, т.е. без решения комиссии, само по себе обладание акциями (долями, паями) не имеет юридического значения для прохождения государственной службы». См. (со ссылкой на Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 07.08.2012 по делу № 33-3502/2012): Григорьев И.В., Осинцев Д.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 214–216.

³⁵⁶ «В случае, если лицо... владеет ценными бумагами... оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги... в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством». См. пункт 7 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

³⁵⁷ Федоров В.В. Статус депутата Государственной Думы Российской Федерации: конфликт интересов, неосновательное обогащение, конституционно-правовая ответственность // Юридическая наука и правоохранительная практика 1 (27) 2014. С. 163.

³⁵⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Собрание законодательства РФ, 01.03.2004, № 9, ст. 830.

организаций, которые запрещены депутату Государственной Думы³⁵⁹.

В результате в отношении «имущественных» видов урегулирования конфликта интересов можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в качестве рабочего инструмента урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности, они зачастую являются более адекватными, чем «должностные» способы урегулирования конфликта интересов, поскольку не имеют ограничений или осложнений в применении в связи с особым конституционно-правовым статусом таких должностных лиц.

Во-вторых, они остаются не менее пробельными в законодательстве, поскольку варианты отказа от выгоды не конкретизированы, а общие формулировки о передаче имущества в доверительное управление поверхностны и без должной конкретизации не достигают своей цели.

В-третьих, поскольку существуют основания полагать, что наличие активов, нуждающихся в сложном управлении (то есть помимо распространенного в среде обывателей владения движимым и недвижимым имуществом, а также использования распространенных способов сохранения сбережений вроде депозитных вкладов), является для лиц, замещающих государственные должности,

³⁵⁹ «...депутат Государственной Думы не вправе: участвовать в предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическим лицом, или осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно; участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, или осуществлять в коммерческой организации управленческие функции без формального вхождения в состав соответствующего органа управления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества». См. в. 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта “в” части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 78.

более актуальным, чем для государственных и муниципальных служащих, то регулирование в сфере передачи имущества в доверительное управление можно выстраивать, принимая за правило высокий должностной, а то и политический статус владельцев активов³⁶⁰.

Следующий вопрос, который необходимо подвергнуть разбору, — формирование организационных основ работы по урегулированию конфликта интересов в органах власти. Верно ли, что, подобно сектору государственной и муниципальной службы, проблему может решить создание специальных подразделений внутри органов власти по урегулированию конфликтов интересов, должны ли такие подразделения представлять собой организационную иерархическую систему, какими будут особенности взаимодействия комиссий с иными органами (при их наличии), которые будут вправе принимать обязательные или рекомендательные решения в связи с различными последствиями неурегулирования конфликта интересов должностными лицами, — аспекты, которые стоит проанализировать особо. В качестве рабочего, обобщающего термина для обозначения организационной структуры, обеспечивающей урегулирование конфликта интересов в органах власти, в этом фрагменте текста будет использоваться понятие «комиссии по урегулированию конфликта интересов»³⁶¹.

³⁶⁰ Наличие пассивов, кредитных обязательств и т.д. может влечь не меньшую уязвимость должностных лиц в плане вероятности возникновения конфликта интересов. Следуя логике абзаца, подобные ситуации больше должны быть характерны для рядовых служащих, но они совершенно не исключены и для высших публичных должностных лиц. Нынешние формы декларирования в целом позволяют отслеживать подобные ситуации. Необходимо более активно развивать аналитический инструментарий в оценке не только активов, но и пассивов должностных лиц высшего уровня власти хотя бы из соображений государственной безопасности.

³⁶¹ Закон о государственной гражданской службе использует более развернутое наименование — «комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов» (см. п. 5 ст. 19). См.: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Там же.

Необходимость создания в государственных органах и органах местного самоуправления подобных подразделений связывается с потребностью информирования сотрудников органа власти о требованиях служебной этики, проведения разъяснительной работы, оказания им конфиденциальной консультационной помощи в предотвращении и урегулировании возникающих у них конфликтов интересов, организации внутреннего контроля в органе власти по соблюдению требований служебной этики, а также формирования пакета материалов для принятия решения руководителем органа власти по конкретным конфликтным ситуациям его подчиненных.

Является ли создание подобных структур необходимым или их можно заменить инструментами общественного контроля? Есть несколько основных причин, по которым вся первичная работа по урегулированию конфликта интересов является задачей внутреннего подразделения органа власти, а не оказывается на виду у публики в момент появления сомнений о возможном наличии конфликта интересов у сотрудников: а) урегулирование конфликта интересов — это вдумчивая экспертная работа по взвешиванию всех объективных и субъективных факторов; б) общественность может быть представлена своими делегатами в этих комиссиях, если те способны оказать помощь по существу рассматриваемых вопросов и соблюдать доверительный режим работы комиссий; в) в процессе предотвращения и урегулирования конфликта интересов, когда сотрудник пользуется поддержкой данного подразделения, а не справляется самостоятельно, в распоряжении органа власти могут оказаться сведения конфиденциального характера, которые при их общей известности могут подвергнуть риску жизнь, здоровье или сохранность имущества должностных лиц; г) спекуляции в отношении непроверенных данных могут быть оружием в руках нечистоплотных представителей общественности или тех, кто прикрывает ею свой злой умысел по дискредитации своих политических и прочих оппонентов.

В силу указанных доводов общественный контроль признается состоятельным, когда речь идет об общей оценке результатов деятельности органов власти по урегулированию конфликтов интере-

сов его сотрудников, в то время как оценка организации процесса принятия решений и обеспечения эффективности работы комиссий по урегулированию конфликта интересов — это обязанность руководителя органа власти, за неисполнение которой он несет персональную юридическую ответственность. Результативность общественного контроля проявляет себя, когда ею вскрываются факты неурегулирования конфликтов интересов. В зависимости от тяжести последствий это может привести к возбуждению уголовного и административного производства, отмене незаконных решений, дисциплинарным мерам в отношении руководителя и, среди прочего, реорганизации работы комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Правоохранительные органы также не могут заменить данные комиссии в части контроля в силу того, что для вмешательства в обычный распорядок работы органа власти для проведения проверок необходимо определенное юридическое основание. Поскольку конфликт интересов сам по себе не является нарушением, то информации о наличии такового недостаточно. Правоохранительные органы в их общем понимании имеют право и обязанность осуществлять любые необходимые проверки в рамках закона при нарушении прав граждан, угрозе нанесения ущерба государству и других подобных обстоятельствах безотносительно к наличию или отсутствию конфликта интересов.

Наконец, может ли руководитель органа власти, который согласно действующему законодательству единолично принимает решения по конфликтам интересов своих подчиненных, не создавать специальную комиссию, а доверить подготовку материалов какому-либо другому подразделению своего аппарата? Это видится проблематичным: поскольку решения должны быть максимально взвешенными и не вызывать подозрений в предвзятости, должна быть обеспечена коллегиальность, представительность от разных подразделений органа власти, авторитетность состава, а также участие представителей общественности, что делает задачу формирования особой комиссии для решения таких вопросов наиболее логичной. Таким образом, необходимость создания особых подразделений в органах власти по урегу-

лированию конфликта интересов не должна вызывать сомнений.

Для того чтобы корректно оценить наиболее оптимальный способ устройства и порядка формирования комиссий по урегулированию конфликта интересов, необходимо поставить вопрос о разграничении их функционала с другими антикоррупционными задачами. Эта проблема связана с тем, что в настоящее время в мире существует довольно большое разнообразие антикоррупционных органов, часть из которых никак не связана с задачами урегулирования конфликта интересов, другая часть имеет функцию урегулирования конфликта интересов среди прочих антикоррупционных задач и т.д. По этой причине, сопоставляя различные антикоррупционные институты разных стран, необходимо представлять себе их полномочия.

Рассмотрим далее собственно вопрос о формировании организационных основ работы по урегулированию конфликта интересов применительно к высшим публичным должностным лицам как должностным лицам особого рода.

Общая международная научная дискуссия о противодействии коррупции данную проблематику обсуждает в связи с темой о создании некоего условного «антикоррупционного агентства», то есть особого независимого органа власти, который имел бы широкие антикоррупционные функции. Данный вопрос встал не в последнюю очередь благодаря рекомендациям различных международных организаций, которые пытаются разработать максимально ясную, комфортную и вместе с тем эффективную органическую модель противодействия коррупции для стран, находящихся в фазе активного институционального строительства и переоценивающих свой предшествующий общественно-политический опыт. И схема с независимым антикоррупционным органом признается одной из наиболее приоритетных для того, чтобы попытаться справиться с системной коррупцией и коррупцией на высшем уровне.

В максимально обобщенных обзорах антикоррупционных органов выделяют несколько доминирующих типов их устройства:

а) модель многоцелевых агентств по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительных органов. Данную модель

принято идентифицировать с Независимой комиссией против коррупции Гонконга и Бюро по расследованию коррумпированной деятельности Сингапура (сегодня воспринята в Литве, Латвии, Австралии, Ботсване, Уганде и др.);

б) отделы по борьбе с коррупцией в системе правоохранительных органов. Учреждения, созданные в соответствии с этой моделью, функционируют в Норвегии, Бельгии, Испании, Хорватии, Румынии, Венгрии и т.д.;

в) органы по предупреждению коррупции, разработке антикоррупционной политики и координации антикоррупционной деятельности в государстве. В задачи данных органов входит исследование коррупции как социального явления; мониторинг и координация мероприятий по исполнению антикоррупционных программ; пересмотр и подготовка правовых актов в этой сфере; общий контроль в сфере урегулирования конфликта интересов и декларирования имущества должностными лицами; выработка и внедрение кодексов этики; содействие в проведении образовательных мероприятий; поддержка международного сотрудничества и мер по взаимодействию с гражданским обществом и др. Подобные органы созданы во Франции (Центральная служба по предупреждению коррупции), США (Управление по правительственной этике), Болгарии (Комиссия по координации усилий в сфере борьбы с коррупцией)³⁶² и др.³⁶³

Таким образом, если связывать цель нового органического устройства не с созданием еще одного правоохранительного органа к имеющейся их системе, а с упорядочением антикоррупционной политики государства и концентрацией легитимности для решения вопросов соответствия служебной этике и урегулирования конфликта интересов лиц высшего должностного уровня, то наи-

³⁶² См.: *Шеввердяев С.Н.* Концептуальные пробелы в системе российского антикоррупционного законодательства // Вестник СГЮА. 2020. № 1. С. 121–131.

³⁶³ См. подробнее: Доклад ОЭСР «Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей». Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. 2006 г. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>.

более близким вариантом станет, по всей видимости, последний из указанных. При этом основными задачами такого органа будут не расследовательские, а координационные, надзорные, консультативные в области антикоррупционной политики в целом.

Однако поскольку в обзоре, из которого были приведены данные обобщения, не предполагалось оценивать продуктивность органического устройства для оптимизации урегулирования конфликта интересов, стоит прибегнуть к другим компаративистским разработкам³⁶⁴. Согласно сравнительным исследованиям даже в относительно близких к России по культуре восточно-европейских странах Евросоюза не существует единого подхода к тому, должен ли для максимального эффективного осуществления функций урегулирования конфликта интересов быть создан некий независимый орган высокого уровня или нет. В качестве примера государства, где данная идея взята на вооружение, как правило, приводится Латвия с ее Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (The Corruption Prevention and Combating Bureau, KNAB)³⁶⁵.

Интересный пример решения проблемы имеется в Португалии, где некоторые функции по урегулированию конфликта интересов входят в число полномочий конституционного суда. При этом признается, что опыт Португалии в этом плане уникален. Использование конституционного суда для определения конфликтов интересов противоречиво и не прижилось в большинстве государств. Отмечается, что «большие по территории страны, особенно государства с федеративным устройством, не могут позволить себе использование конституционных судов в связи с их загруженностью по традиционным полномочиям»³⁶⁶. Процедура роль конституционного суда Португалии состоит в приеме от вновь назначенных должностных лиц деклараций об отсутствии

³⁶⁴ См., например: *Трунцевский Ю.В.* Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие для вузов / Ю.В. Трунцевский, А.К. Есаян; под общей редакцией Ю.В. Трунцевского. Москва: Издательство Юрайт, 2019.

³⁶⁵ URL: <https://www.knab.gov.lv/en/>.

³⁶⁶ Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. P. 15.

препятствий для замещения должности в виде конфликта интересов главным образом в отношении правила несовместимости должностей. В России задача исключения недопустимого совместительства при занятии должности решается на более ранней стадии техническим образом, поскольку отсутствие недопустимого совместительства юридически является одним из требований к кандидатам для занятия должностей. Действительно, пока непросто представить российский Конституционный Суд в роли инстанции, которая наряду со своими привычными полномочиями будет разбирать по существу вопросы разнородных конфликтов интересов лиц, замещающих государственные должности РФ. Правда, едва ли можно со всей уверенностью утверждать, что это совершенно невероятная траектория развития отечественного политико-правового процесса. Кроме того, Конституционный Суд РФ в отведенных ему законом пределах и сейчас может быть причастен к подобного рода вопросам, например, рассматривая жалобу должностного лица, о нарушении его прав как гражданина в результате некорректного применения закона при урегулировании его конфликта интересов.

Тем не менее, оценивая португальский опыт, нельзя не признать значимости идеи поиска высокой инстанции, которая располагала бы достаточной легитимностью, чтобы рассматривать вопросы конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности, в том числе руководителей и представителей высших органов власти. Можно признать, что альтернатив конституционному суду в этом смысле не так много. Если в государстве последовательно воплощена идея разделения властей, в нем не может существовать единого центра силы, который бы воплощал в себе существенно больше легитимности, чем остальные. Одна из причин появления института конституционного суда в Европе, как известно, связана с решением именно этой проблемы: если в демократическом государстве не может быть единого центра фактической власти, то в юридических целях, для поддержания идеи правового государства можно признать существование некоего центра формального влияния, который возвышается над остальными. Но условием этого формального возвышения часто является-

ся то, что он пассивен и реагирует только на внешние обращения, а его основная функция состоит в рассмотрении индивидуальных споров, без претензии на создание правил поведения.

Однако очевидно, что задача урегулирования и координации урегулирования конфликта интересов по своим признакам шире, чем это было бы приемлемо для конституционного суда, рассматривающего исключительно вопросы права. Разумеется, есть определенный потенциал вести речь о трансформации функций высшего органа конституционной юстиции в направлении «конституционных советов» вроде французского, которые имеют более широкий функционал. Однако если конституционная юстиция как институт политико-правовой системы переживает в том или ином государстве тяжелое время, пытаясь обеспечить свое самосохранение, следует тщательно взвесить, не приведет ли дискуссия об этом не к усилению его роли, а к ослаблению, размыванию и деградации влияния.

Один из возможных вариантов связан с созданием в системе высших органов власти антикоррупционных институтов нового типа, которые будут конструировать свою легитимность самостоятельно благодаря грамотно поставленным задачам, проработанному статусу и наличию соответствующих ресурсов. Во многом экспериментальный, творческий и новаторский характер современного российского антикоррупционного законодательства этому вполне способствует, а разнообразный зарубежный опыт органического строительства «антикоррупционных агентств» надолго обеспечит такому органу интеллектуальную пищу для саморазвития.

В качестве очевидного примера органа, который имеет формальное влияние, сопоставимое с конституционным судом, и при этом вправе разбирать вопросы частных нарушений высших публичных должностных лиц, принимая по ним окончательные решения, можно привести Государственный трибунал Польши. Часть его полномочий согласно Польской Конституции 1997 г. (ст. 198) и положениям Закона от 1982 года о Государственном трибунале связана с проблематикой конфликта интересов представителей высшего уровня власти, но находящегося уже в такой стадии, когда необходимо принимать решение об отставке, отре-

шении от должности, лишении мандата. Например, именно Государственный трибунал принимает решение о лишении депутата мандата в случае «занятия экономической деятельностью, связанной с получением прибыли от государственного или муниципального имущества»³⁶⁷.

В странах, где вопросы конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц разрешаются при участии конституционного или верхового суда, подобный орган как раз мог бы сосредоточиться на вопросах конфликта интересов высших должностных лиц, что не потребовало бы перекройки действующего конституционного законодательства. Таким образом, если данный орган будет эквивалентен по своей формальной иерархической позиции и степени независимости высшему суду и при этом воспримет функционал координатора вопросов урегулирования конфликтов интересов, вопрос о выборе приемлемой модели формирования «антикоррупционного агентства» можно будет считать относительно разрешенным.

Разнообразие органов власти, имеющих полномочия по противодействию коррупции, в различных странах довольно велико. Даже соседствующие с Российской Федерацией государства избирают совершенно различные модели антикоррупционных органов (например, Латвия, Армения, Украина, Казахстан). Однако неоспорим факт того, что эти страны, признающие коррупцию проблемой государственного масштаба, не удовлетворяются традиционной системой правоохранительных органов, но интенсивно развивают и совершенствуют органическое строительство в сфере противодействия коррупции, часто выделяя для этого специализированные инстанции, способные по своему порядку формирования и компетенции справляться с урегулированием конфликта интересов лиц, замещающих самые высокие государственные должности³⁶⁸. Оче-

³⁶⁷ *Рассохин И.* Статус члена парламента в республике Польша. В фокусе: необычное путешествие по Польше. Сравнительное конституционное обозрение. № 2(69) 2009. С. 60.

³⁶⁸ См., например: *Трунцевский Ю.В.* Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2019. С. 155.

видно, что Россия также не находится в стороне от этого движения.

Рассмотрим далее особенности формирования российского опыта организационного упорядочения урегулирования конфликта интересов. Основа для этого в системе государственной и муниципальной службы в России представлена комиссиями по урегулированию конфликтов интересов. Однако в целом данный вопрос едва ли можно отнести к числу хорошо упорядоченных в действующих нормативных актах. Базовый Закон о противодействии коррупции 2008 г. о комиссиях лишь упоминает в ряде статей, не устанавливая никаких принципов, правил или требований к их созданию. Закон о государственной гражданской службе 2004 г., где впервые появились системные нормы о комиссиях по урегулированию конфликтов интересов, также оставляет немало вопросов, например, указывая, что комиссии создаются «в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой»³⁶⁹. С одной стороны, здесь можно вычленить общее правило, что в системе государственной службы комиссия создается в каждом организационно обособленном органе власти³⁷⁰, но какое соотношение у этой комиссии будет с «федеральным государственным органом по управлению государственной службой» — неясно, поскольку такого органа так и не создано³⁷¹.

В результате основная часть норм, закладывающих организационные основы создания и работы комиссий по урегулированию

³⁶⁹ Пункт 5 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³⁷⁰ См. п. 3.3 «Методических рекомендаций по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах» (одобренны президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 13.04.2011 № 24). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷¹ «Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) (Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б.) (подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

конфликта интересов на федеральном уровне, которые могли бы быть положены в основу создания комиссий в антикоррупционном законодательстве за пределами государственной службы, ложится на подзаконное нормотворчество, прежде всего — указы Президента РФ³⁷². Тем не менее, достаточно подробно определяя состав, порядок работы и функции указанных комиссий, подобные нормативные акты оставляют пробелы в понимании основ их юридического статуса, оставляя доктрине додумывать отдельные моменты.

Например, опираясь на оценку функционала этих комиссий, которые, рассматривая различные вопросы конфликтов интересов, не принимают окончательных решений (за исключением согласования последующего трудоустройства бывших служащих данного органа власти) и представляют свои рекомендации руководителю органа власти, в отечественной литературе была принята позиция, что комиссии «не обладают государственно-властными полномочиями. По сути, они являются общественными органами»³⁷³. Представляется, что сложившаяся ситуация пробельности регулирования организационных основ разрешения конфликта интересов не выглядит нормальной и должна найти свое разрешение в базовом антикоррупционном законе хотя бы в виде общих принципов порядка формирования, организации и деятельности комиссий, причем не только в отношении урегулирования конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе³⁷⁴, но и в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, по меньшей мере, в виде общих принципов.

³⁷² Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446.

³⁷³ Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. ИД «Юриспруденция». Москва, 2012. С. 361.

³⁷⁴ На это делает расчет и подзаконное нормотворчество, давая отсылку на Закон о противодействии коррупции. См., например, п. 1 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного приведенным в сносках выше Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821.

При установлении организационных основ формирования комиссий по урегулированию конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, важно разделять два вопроса: собственно вопрос о построении организационного механизма урегулирования их конфликта интересов и вопрос о внешнем контроле за итогами этой работы. Обе постановки проблемы, которые в системе государственной службы не вызывают значительных сложностей, в рамках конституционно-правовых отношений становятся нетривиальными.

Выше в настоящем параграфе были рассмотрены некоторые содержательные особенности установленных базовым российским антикоррупционным законом способов урегулирования конфликта интересов (так называемых «должностных» и «имущественных»), а также проблемы их применения к избираемым и назначаемым должностным лицам высшего уровня. В данном же фрагменте текста применительно к первому вопросу коснемся подробнее организационной специфики и построения механизма принятия решений в связи с конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, с точки зрения действующего российского законодательства.

Во втором вопросе сложность состоит в принципиальной допустимости обозначать некую внешнюю институцию, обеспечивающую контроль за итогами данной работы в системе высших органов власти. Так, если это будет какой-либо специализированный орган, то достаточно ли у него будет для этого легитимности и авторитета, и не будет ли такой контроль являться фактором давления в ходе текущего осуществления полномочий?

Общий подход по первому вопросу в разных органах власти логично основывать на доводе, связывающем проблему конфликта интересов с ее правовым содержанием. Если конфликт интересов является современным концептом, систематизирующим проблематику должностной этики в ее современной, более юридически формализованной фазе развития, то механизм принятия решений должен учитывать те организационные основы, которые существовали для разрешения этических вопросов в этих органах власти ранее.

Действительно, например, в Федеральном Собрании на основании «порядка, который определяется соответствующей палатой»³⁷⁵ разрешение вопросов конфликта интересов базируется на деятельности специальных комиссий каждой из палат³⁷⁶, которые прежде занимались вопросами депутатской этики, а ныне приобрели новые функции в связи с конкретизацией законодательства о статусе парламентариев в части антикоррупционных обязанностей членов Совета Федерации³⁷⁷ и депутатов Государственной Думы³⁷⁸.

³⁷⁵ См. п. 2.2 ст. 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³⁷⁶ В Государственной Думе образована Комиссия Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики — см. ст. 31 Регламента Государственной Думы — Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 09.04.2019) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801.

В Совете Федерации Комиссия по своему названию ориентирована на проверку деклараций о доходах и образована, согласно Регламенту палаты, на основе ст. 10 Закона о статусе члена Совета Федерации, устанавливающей соответствующую обязанность парламентариев, но фактически полномочия этой комиссии также шире. См. п. 3 ст. 7.1 Регламента Совета Федерации в вопросе о Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 10.07.2019) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

³⁷⁷ Процедурные основы осуществления антикоррупционных обязанностей парламентариями и принятия по ним соответствующих решений изложены в статьях 8.1–8.3 Регламента Совета Федерации и в Постановлении СФ ФС РФ от 28.03.2012 № 63-СФ (ред. от 29.11.2017) «О реализации отдельных положений Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.04.2012, № 14, ст. 1575.

³⁷⁸ См. Постановление ГД ФС РФ от 05.07.2013 № 2696-6 ГД (ред. от 20.09.2018) «О реализации отдельных положений статьи 10 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государствен-

Что касается контроля за урегулированием конфликта интересов федеральных парламентариев со стороны некоего внешнего по отношению к Федеральном Собрании института, который был бы призван осуществлять контрольные (надзорные) функции за работой палат парламента по предотвращению и урегулированию конфликта интересов парламентариев, то таковая нормативно не предусмотрена. Однако Закон о статусе члена Совета Федерации в действующей редакции предусматривает возможность проведения альтернативных проверок со стороны внешней инстанции³⁷⁹, что вызвало критику со стороны ГРЕКО в ходе Четвертого оценочного раунда по России в 2017 г.³⁸⁰ в связи с возможностью ущемления принципа разделения властей.

Действительно, внешний контроль за итогами работы парламента по урегулированию конфликта интересов его членов со стороны некоего иного органа власти сомнителен с точки зрения положения и назначения высшего органа народного представительства. Разумеется, если эффективность проводимой в парла-

ной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 15.07.2013, № 28, ст. 3767; Постановление ГД ФС РФ от 21.06.2016 № 9313-6 ГД (ред. от 20.09.2018) «О реализации отдельных положений статьи 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (часть I), ст. 3946.

³⁷⁹ Согласно п. 10 ст. 10 Закона «По решению Президента Российской Федерации, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации либо специально уполномоченного ими должностного лица Администрации Президента Российской Федерации уполномоченное подразделение Администрации Президента Российской Федерации может осуществлять в установленном порядке проверку, указанную в части третьей настоящей статьи. Проверка, предусмотренная настоящей частью, может осуществляться независимо от проверки, проводимой парламентской комиссией, создаваемой в каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации, в соответствии с настоящей статьей». См. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Там же.

³⁸⁰ Доклад «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров». Четвертый раунд оценки. Совет Европы. ГРЕКО. 18 октября 2017 г. Greco Eval4Rep(2017)2. С. 35 (п. 98).

менте работы ставится под сомнение, то необходимо совершенствовать процедуры этой работы. Но общее направление развития правового регулирования и практики в этом вопросе, очевидно, должно быть связано не с формированием механизмов контроля со стороны иных органов власти, а с обеспечением кристальной прозрачности работы специализированных парламентских комиссий, фракций, палат и парламента в целом для обеспечения максимального общественного контроля со стороны СМИ, общественных объединений и граждан. Закрытость информации о конфликтах интересов членов народного представительства выглядит как нонсенс.

В рамках судебной системы организационная основа разрешения конфликта интересов построена несколько иным образом. Во-первых, предполагается, что судья, как высокий профессионал в сфере юриспруденции, выдержавший квалификационные испытания при занятии должности, а также соблюдающий гораздо более строгие этические требования, чем это принято для других типов лиц, замещающих государственные должности, является субъектом, в отношении которого должно быть сложно допустить наличие конфликта интересов.

Во-вторых, если это все же произошло, и судья оказался, рассматривая конкретное дело, в ситуации конфликта интересов, он «обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации»³⁸¹. Последнее означает, что закон допускает положение, при котором судья может продолжить свое участие в производстве по делу, находясь в ситуации конфликта интересов. Поэтому после того как судья объявил о своем конфликте интересов, участники процесса вправе как заявить, так и не заявить судье отвод по данному основанию, если оно указано в закрытых перечнях соответствующего процессуального кодекса, на базе которого рассматривается конкретное дело.

При этом стоит обратить внимание, что перечни оснований для отвода судьи различаются в УПК (ст. 61), ГПК (ст. 16) и КАС РФ (ст. 31). Так, если ГПК и КАС предусматривают необходи-

³⁸¹ Часть 2 ст. 3 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации».

мость отвода судьи, в том числе в случае, если тот «лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела» (то есть в том числе и в связи с конфликтом интересов), то в УПК такого основания нет, перечень оснований для отвода здесь более узок. Возможность отвода судьи предусмотрена и для федерального конституционного судебного процесса, но здесь перечень оснований еще более узкий, чем в УПК: судья Конституционного Суда РФ отстраняется от участия в рассмотрении дела в случаях, если: 1) судья ранее в силу должностного положения участвовал в принятии акта, являющегося предметом рассмотрения; 2) объективность судьи в разрешении дела может быть поставлена под сомнение ввиду его родственных или супружеских связей с представителями сторон³⁸².

Нельзя не обратить внимание на то, что прежняя редакция Кодекса судейской этики шла дальше процессуальных кодексов и указывала, что «Судья должен отказаться от рассмотрения дела, если есть предусмотренные законом основания для отвода судьи либо если может возникнуть конфликт интересов, либо может возникнуть ситуация, ставящая под сомнение беспристрастность судьи»³⁸³. Поэтому по умолчанию предполагалось, что за правило

³⁸² «Судья Конституционного Суда Российской Федерации отстраняется от участия в рассмотрении дела в случаях, если: 1) судья ранее в силу должностного положения участвовал в принятии акта, являющегося предметом рассмотрения; 2) объективность судьи в разрешении дела может быть поставлена под сомнение ввиду его родственных или супружеских связей с представителями сторон. Судья Конституционного Суда Российской Федерации при наличии обстоятельств, указанных в части первой настоящей статьи, обязан заявить самоотвод до начала слушания дела». Ст. 56 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

³⁸³ «...в том числе в следующих случаях: а) супруг(а) судьи или лицо, являющееся близким родственником одного из них, является лицом, участвующим в деле, или иным участником процесса в данном судебном производстве; б) судья или его супруг(а), или лицо, являющееся близким родственником одного из них, имеет заинтересованность в рассматриваемом деле, может существенно повлиять на ход судебного производства, или работает в организации, являющейся участником процесса, или решение суда может существенно затрагивать их интересы; в) судья располагает сведениями, согласно которым он может стать свидетелем по существу данного

принимается ситуация, когда судья заявляет самоотвод в случае возникновения конфликта интересов, причем не только реально-го, но и потенциального конфликта интересов. Однако данное положение было исключено из Кодекса судейской этики в 2016 г.³⁸⁴, что оставляет некоторые вопросы у специалистов³⁸⁵.

К настоящему времени позиция судейского сообщества на этот счет немного скорректирована, но вряд ли стала более определенной: «В случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации. Судье не следует заниматься теми видами внесудебной деятельности и участвовать в тех публичных мероприятиях, которые создают препятствия судье для исполнения им своих профессиональных обязанностей, оказывают негативное влияние на независимость и беспристрастность судьи, приводят к частым заявлениям об отводе или самоотводе судьи либо выходят за рамки ограничений, установленных законодательством о статусе судей в Российской Федерации. Если судья испытывает затруднения в определении того, будет ли его поведение в конкретной ситуации отправления правосудия либо во внесудебной деятельности соответствовать требованиям профессиональной этики и статусу судьи, или если судья не уверен в том, как поступать в сложной этической ситуации, чтобы сохранить независимость и беспри-

спора; г) на судью или членов его семьи оказывается давление, высказываются угрозы или оказывается иное постороннее воздействие, ставящие под сомнение возможность вынесения судьей объективного судебного акта по делу. При этом судья может отказаться от рассмотрения дела в целях обеспечения личной безопасности и безопасности своих близких в случае, если он принял все зависящие от него меры по обеспечению организации своей безопасности и безопасности своих близких и если соответствующие меры безопасности не были осуществлены компетентными органами в разумный срок». — См. пункт 4 ст. 9 Кодекса судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016) // Бюллетень актов по судебной системе, № 2, февраль, 2013.

³⁸⁴ Постановление Всероссийского съезда судей от 08.12.2016 № 2 «О внесении изменений в Кодекс судейской этики» // Судья, № 1, 2017.

³⁸⁵ См, например: *Таран А.С.* Самоотвод судьи вследствие постороннего воздействия // Мировой судья. 2018. № 4. С. 35–39.

страстность, он вправе обратиться с соответствующим запросом в Комиссию Совета судей Российской Федерации по этике за разъяснением, в котором ему не может быть отказано»³⁸⁶.

В-третьих, Законом о статусе судей 1992 г. предусмотрено, что сведения о доходах и расходах, по которым можно судить о наличии конфликта интересов, судья представляет «в суд, в котором он занимает должность судьи». Предусматривается, что проверка достоверности и полноты сведений осуществляется судом в порядке, определяемом Конституционным и Верховным Судом РФ и нормативными актами Российской Федерации (п. 2 ст. 8.1), но при этом здесь же фигурирует положение о возможности проведения альтернативной проверки соблюдения антикоррупционных требований, известное по ч. 10 ст. 10 Закона о статусе члена Совета Федерации, на которое было указано выше³⁸⁷.

В-четвертых, рассмотрение вопросов урегулирования конфликта интересов, помимо тех, которые были решены при участии судьи в конкретном судебном процессе, осуществляется с опорой на органы судейского сообщества³⁸⁸, для которых и ранее было характерно разбирать вопросы судейской этики. Дисциплинарная ответственность судей (предусмотренная в форме замечания, предупреждения и досрочного прекращения полномочий судьи) налагается квалификационными коллегиями судей³⁸⁹.

³⁸⁶ См. п. 4 Приложения 1 к «Методическим рекомендациям по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» (утв. решением Высшей квалификационной коллегией судей РФ от 26.01.2017) (ред. от 21.09.2018) (вместе с «Основными требованиями (ограничения, запреты, обязанности) к судьям в целях противодействия коррупции»). Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

³⁸⁷ См. ч. 3.1 ст. 8.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации».

³⁸⁸ Особенности рассмотрения квалификационной коллегией судей представлений и обращений о совершении судьей дисциплинарного проступка предусмотрены ст. 22 Федерального закона от 14.03.2002 № 30-ФЗ (ред. от 03.07.2019) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.03.2002, № 11, ст. 1022.

³⁸⁹ Ст. 12.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019).

В итоге если соотнести особенности принятия решений по конфликтам интересов судей, то в части вопроса об организационной схеме их урегулирования можно сказать, что в значительной степени они разрешаются казуально применительно к конкретным судебным процессам. Если же у судьи проявился неурегулированный конфликт интересов, который связан не с пересечением его интересов с интересами сторон процесса, а с пересечением его личных интересов с публичными интересами по его судейской должности, то факт его неурегулирования рассматривается соответствующей квалификационной коллегией судей уже в порядке дисциплинарного производства с наложением соответствующих санкций. В законодательстве в целом презюмируется, что судья в достаточной степени юридически грамотен, чтобы обойтись без процедуры некоего предварительного заявления в какую-либо вышестоящую инстанцию для того, чтобы идентифицировать у себя наличие конфликта интересов, однако у него есть право в особо сложных для толкования случаях обратиться за консультацией в специализированные подразделения органов судейского сообщества.

По вопросу о внешнем контроле за разрешением конфликта интересов судей можно сказать, что он осуществляется в виде одного из аспектов регулярной работы по самооценке своей деятельности органами судейского сообщества³⁹⁰. Наличие права других государственных институтов осуществлять некие альтернативные проверки соблюдения судьями требований к должностному поведению выглядят небесспорно, особенно в отсутствии ясных процедур и оснований для их проведения.

Вслед за рассмотрением организационных основ урегулирования конфликта интересов федеральных парламентариев и судей можно обратиться к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, представляющим: а) высшие исполнительные и иные органы государственной власти Российской

³⁹⁰ См., например: Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа. Доклад «Трансперенси Интернешнл — Россия». Москва, Санкт-Петербург, Калининград, 2017. С. 31.

Федерации, б) органы государственной власти субъектов РФ и в) органы местного самоуправления.

В отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (за исключением федеральных парламентариев и судей), российская антикоррупционная реформа предложила единый организационный подход по урегулированию конфликта интересов силами главным образом Президента РФ, а также профильного для этого вопроса Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции.

Круг лиц данной категории известен по Указу № 32 1995 г.³⁹¹, это, например, Председатель Правительства РФ, федеральный министр — руководитель федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Следственного комитета РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, аудитор Счетной палаты РФ, Председатель Центрального банка РФ, члены Центральной избирательной комиссии РФ (замещающие должность на постоянной основе) и т.д.³⁹²

Формально указанный механизм получил свой сегодняшний законченный вид в 2015 году, когда в Законе о противодействии коррупции 2008 г. для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, была в системном виде предусмотрена обязанность по урегулированию конфликта интересов, распространявшаяся ранее на государственных и муниципальных служащих. Согласно дополнению они стали обязаны сообщать «о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предот-

³⁹¹ См. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 16.01.2020) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета, № 11-12, 17.01.1995.

³⁹² Для ряда других соответствующих государственных должностей РФ из Указа № 32 в процедурах урегулирования конфликта интересов предусмотрено участие профильных подразделений Правительства РФ и Министерства иностранных дел РФ.

вращению или урегулированию такого конфликта» (п. 4.1 ст. 12.1). Аналогичные изменения были внесены и в источники, устанавливающие основы правового статуса соответствующих должностных лиц, то есть в источники уровня федеральных законов³⁹³ и федеральных конституционных законов³⁹⁴.

Контроль предотвращения и урегулирования конфликта интересов относительно систематизирован благодаря механизму исполнения обязанности уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, который установлен специальным Указом Президента РФ³⁹⁵. Уведомления, поступившие в связи с осуществлением данной обязанности, разумеется, являются не единственным основанием для рассмотрения вопроса о конфликте интересов соответствующего должностного лица, поскольку о нем могут свидетельствовать и результаты проверки деклараций о доходах и расходах, и сообщения правоохранительных органов, и т.д. Однако ключевая роль исполнения этой обязанности как инструмента активной профилактики конфликта интересов вполне оправданна с точки зрения логики антикоррупционных усилий власти: предотвращение конфликта интересов — это, прежде

³⁹³ Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5639.

³⁹⁴ Федеральный конституционный закон от 23.05.2015 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ, 25.05.2015, № 21, ст. 2979.

³⁹⁵ Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588.

всего, забота самих должностных лиц, а не проблема контроля за ними.

Существующий порядок исполнения данной обязанности внешне выглядит довольно детальным, что характерно для языка подзаконных актов, но ясно определяет лишь адресатов сообщений о возникновении личной заинтересованности и последующую организационную цепочку ответственных за принятие конечного решения должностных лиц и подразделений.

Вкратце характеризуя эту процедуру, можно упомянуть, что уведомления о возникновении личной заинтересованности указанных выше лиц, замещающих государственные должности РФ, направляются Президенту РФ. Но по его поручению (за исключением уведомления Председателя Правительства РФ) они могут быть рассмотрены руководителем Администрации Президента РФ, являющимся по должности председателем президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. Далее по решению Президента РФ или руководителя Администрации уведомления могут быть переданы в президиум Совета, а оттуда по их же решению — в Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции для «предварительного рассмотрения уведомлений» и вынесения «мотивированного заключения на каждое из них». Президиум Совета рассматривает уведомления и принимает по ним решения в соответствии со специальным положением. Однако собственно процедуры, посвященные урегулированию конфликта интересов, в этом документе немногочисленны, описаны весьма пунктирно и растворены в описаниях других процедур, за которые отвечает президиум Совета по противодействию коррупции³⁹⁶.

³⁹⁶ Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 (ред. от 13.05.2019) «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан») // Собрание законодательства РФ, 28.02.2011, № 9, ст. 1223.

Иными словами, данный стиль регулирования порядка принятия решений в отношении конфликта интересов вряд ли можно признать достаточно прозрачным, принимая во внимание, что рассматриваются вопросы о конфликте интересов лиц, замещающих ключевые государственные должности в Российской Федерации. Также данный порядок мог бы стать более определенным и допускать меньшее количество процедурных развилочек при указании ответственного за принятие решения лица или, по меньшей мере, указать критерии для этого.

Поскольку в общей системе способов урегулирования конфликта интересов фигурируют такие, как изменение должностного положения вплоть до отстранения от должности, очевидно, что по итогам рассмотрения данных уведомлений может идти речь и о применении мер конституционно-правовой ответственности по инициативе Президента РФ сообразно требованиям Конституции РФ и федеральных законов: например, в отношении «губернаторов» — вплоть до единоличного решения Президента РФ об отрешении его от должности в связи с утратой доверия Президента РФ³⁹⁷; в отношении аудиторов Счетной Палаты — вплоть до досрочного освобождения от должности решением той палаты Федерального Собрания, которая его назначила, в случае утраты доверия по ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции³⁹⁸ и т.д.

Обобщая данный фрагмент разговора, укажем, что в организационной схеме урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих основные государственные должности РФ, не относящиеся к числу федеральных парламентариев и судей, действует схема, при которой и вопрос об урегулировании конфликта интересов, и вопрос о контроле за урегулированием находится в руках президиума Совета при Президенте РФ по противодействию

³⁹⁷ Подпункт «Г» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

³⁹⁸ Пункт 10 ст. 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649.

коррупции и Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции.

С точки зрения важной для учета в системе конституционно-правовых координат системы сдержек и противовесов такая организация работы выглядит небезупречной. Представляется, что есть необходимость переосмыслить данную модель концептуально. Если говорить о предельных задачах, о некоей вероятной программе-максимум, то варианты могут быть следующими.

В части вопроса об организации урегулирования конфликта интересов в высших коллегиальных органах власти (Правительство РФ, Счетная палата РФ, Центризбирком РФ и т.д.) имело бы смысл продумать возможность использования процедуры рассмотрения ситуаций конфликта интересов всем составом соответствующего органа. В отношении единоличных должностных лиц (Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека РФ и т.д.) функцию урегулирования конфликта интересов логично было бы возложить на орган, ответственный по Конституции РФ за принятие финального решения в процедуре его назначения на данную должность.

В части вопроса о контроле за урегулированием конфликта интересов в высших органах власти целесообразно иметь в виду ряд перспективных вариантов. Во-первых, в существующей политико-правовой парадигме эффективность общественного контроля часто не воспринимается серьезно. Однако полностью исключать из горизонта задач возможности фактического возложения функций по контролю за качеством урегулирования конфликта интересов на гражданские институты было бы неправильно. Разумеется, в качестве предварительного условия требуется достижение максимальной прозрачности в работе по урегулированию конфликта интересов замещающих высшие государственные должности лиц в самих органах власти и вызревания в полной смысле независимых общественных формирований, которые могли бы решать эту задачу достаточно профессионально.

Во-вторых, можно не рассматривать последствия подобного внешнего контроля как влекущего принятие обязывающих решений соответствующим должностным лицом. При этом со-

храняется возможность оспаривания решений данных органов в отношении конфликта интересов его членов. Они могут быть обжалованы в суде как неудовлетворенным вынесенным в его отношении решением должностным лицом, так и прокуратурой, которая в порядке надзора за законностью может обратить внимание суда на явное нарушение антикоррупционного законодательства органа власти, покрывающего нарушения одного из своих членов. Кроме того, о соответствующих перекосах может стать известно назначившему данное должностное лицо органу власти, которое вправе предусмотреть соответствующие меры реагирования.

В-третьих, целесообразно сформировать доктринальную позицию о возможности и путях трансформации Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции в направлении создания самостоятельного независимого органа высокого уровня, который бы мог осуществлять функции общего контроля (надзора) за исполнением антикоррупционных обязанностей лицами, замещающими государственные должности РФ, получая соответствующие обработанные и обобщенные данные от соответствующих органов власти либо проводя собственные проверки в пределах отведенных полномочий. Действующую систему отношений в этом вопросе можно назвать закономерной, поскольку сложно вообразить иной вариант эффективного исполнения своих антикоррупционных обязанностей должностными лицами уровня министров, губернаторов, Генерального прокурора и т.д., который организационно не задействовал бы Президента РФ.

Однако обособление указанной функции не обязательно должно означать ее отдаления от позиции главы государства в системе российской власти. Переходный период построения данного института, выработки устойчивых организационных связей, формирования практики может проходить под непосредственным контролем Президента РФ в виде обязанности председателя данного органа регулярно представлять Президенту РФ отчет о своей деятельности и обращаться к нему с предложениями — как индивидуальными, в отношении решений по отдельным лицам, так и нормативными, для корректировки антикоррупционного законодательства.

Особенности формирования состава данного органа, вопросы конкретного перечня его полномочий и прочие моменты — хорошая тема долгосрочной конструктивной научной дискуссии государствоведов и представителей других наук.

Категоричное отрицание наличия оснований для разговора на эту тему вообще и в науке конституционного права, в частности, вряд ли может быть сочтено уместным.

Во-первых, Конвенция ООН против коррупции 2003 года в ст. 5 и 6 указывает на то, что данный орган должен иметь функции по разработке антикоррупционной политики и координации ее проведения, способствовать участию общества в этом процессе, обеспечивать расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции³⁹⁹. Но эти политические, координационные и просветительские функции не могут быть возложены на прокуратуру или Минюст. Наиболее близко по духу этому органу соответствует в России функционал Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, особенно если принять во внимание текст нормативного акта, который устанавливает его правовой статус⁴⁰⁰.

Во-вторых, сравнительный конституционный анализ показывает, что сегодня в конституциях более чем 30 государств мира закреплены специальные нормы об антикоррупционных агентствах⁴⁰¹. Данные органы не просто сформированы в этих странах, а учреждены Основными законами, это конституционные органы⁴⁰². Кроме того, во многих странах с близкой нам правовой куль-

³⁹⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 26.06.2006. N 26. ст. 2780.

⁴⁰⁰ См. п. 2 Указа Президента РФ от 19.05.2008 N 815 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. 26.05.2008, N 21, ст. 2429.

⁴⁰¹ *Лафитский В.И.* Конституционный принцип противодействия коррупции: монография. Москва: Проспект, 2019. С. 8.

⁴⁰² См., например: *Трунцевский Ю. В.* Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие для вузов / Ю. В. Трунцевский, А. К. Есяян; под общей редакцией Ю. В. Трунцевского. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 481 с.

турой и общей политической историей, существует значительный опыт организации деятельности подобных органов (Казахстан, Армения, Латвия и др.). И его едва ли можно назвать хорошо освоенным в российской литературе.

Наконец, учитывая отечественную конституционную реформу 2020 г., одной из целей которой является обновление властного баланса, было бы разумно возобновить обсуждение вопроса о том, чтобы антикоррупционная политика, как одно из ключевых направлений развития российской государственности, получила свое более выразительное организационное воплощение. На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также ведется работа по рациональной организации урегулирования конфликта интересов. В той части, которая касается лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, существует доступная субъектам федеративного государства организационная вариативность⁴⁰³. Что касается обычных служащих (государственных и муниципальных), то в связи с технически сходным с федеральной государственной службой характером исполнительских функций на государственной службе субъектов РФ и муниципальной службе, принципиальные различия в логике построения комиссий по урегулированию конфликта интересов усмотреть сложно. Но в отношении высшего звена публичных должностных лиц субъектов РФ и муниципалитетов ситуация иная, поскольку традиции политического взаимодействия, характер и механизмы решения проблем во власти, активность общественных институтов и граждан и другие факторы сильно различаются от региона к региону.

В последние годы Федерация, главным образом посредством указов Президента РФ, предлагает регионам выстраивать более единообразную, чем прежде, организационную модель урегулирования конфликта интересов, основанную на образовании двух специализированных структур: «комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ» и

⁴⁰³ Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.М. Цирин [и др.]. М.: Проспект, 2019.

«органа субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений»⁴⁰⁴. Их взаимное организационное соотношение напоминает характер взаимодействия Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции.

Председателем комиссии по координации работы по противодействию коррупции по должности является высшее должностное лицо субъекта РФ⁴⁰⁵, а сама комиссия выполняет роль комиссии по урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ⁴⁰⁶ (если федеральными законами не предусмотрено иное) в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта РФ.

Указом Президента РФ также установлено, что учреждение данной комиссии должно состояться в форме акта губернатора. Статус и задачи данной комиссии сообразны таковым у Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, но в их региональном исполнении. Комиссия состоит из различных должностных лиц органов власти субъекта РФ, может включать представителей территориальных подразделений федеральных органов власти, представителей общественности, науки и т.д.⁴⁰⁷

Задачи другого антикоррупционного органа субъекта РФ, органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений

⁴⁰⁴ Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (часть II), ст. 4477.

⁴⁰⁵ Пункт 9 Типового положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364.

⁴⁰⁶ Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.12.2009, № 49 (2 ч.), ст. 5921.

⁴⁰⁷ См., например, Указ Главы Республики Башкортостан от 09.10.2015 № УГ-249 (в ред. от 16.04.2019) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 “О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции”» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан, 02.11.2015, № 31(505), ст. 1312.

состоят, среди прочего, в обеспечении деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, подготовке материалов к ее заседаниям и контроле за исполнением принятых ею решений, в оказании консультационной помощи, в принятии мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов, в осуществлении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, представленных гражданами, претендующими на замещение государственных должностей субъекта РФ, и др.⁴⁰⁸

Особенности учреждения органов субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений стилистически различаются: «в отдельных субъектах Российской Федерации были сформированы специализированные органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в других в соответствии с требованиями Указа Президента РФ уточнены основные функции действовавших специализированных региональных антикоррупционных органов. В значительной части субъектов РФ функции органов по профилактике коррупционных правонарушений были переданы региональным органам исполнительной власти в качестве дополнительных функций к уже имеющимся основным»⁴⁰⁹. Так, в Республике Карелия — это Государственный контрольный комитет⁴¹⁰; в Курской области — Комитет по профилактике коррупционных и иных правонарушений⁴¹¹; в Респу-

⁴⁰⁸ См., соответственно, пункты «н», «д», «б», «з» другого Типового положения — об органе субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, также утвержденного упомянутым Указом Президента РФ от 15.07.2015 №364.

⁴⁰⁹ См.: *Кабанов П.А.* Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2016. Т. 10, № 3. С. 188.

⁴¹⁰ Постановление Правительства РК от 29.09.2015 № 312-П (ред. от 06.04.2017) «Об утверждении Положения о Государственном контрольном комитете Республики Карелия» // *Собрание законодательства РК*, № 9, сентябрь, 2015, ст. 1774.

⁴¹¹ Постановление Губернатора Курской области от 07.02.2017 № 41-пг (ред. от 14.02.2020) «Об утверждении Положения о комитете Администрации Курской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // «Курская правда», № 15, 10.02.2017.

блике Татарстан — Управление Президента РТ по вопросам антикоррупционной политики⁴¹²; в Краснодарском крае — управление краевой администрации⁴¹³; в Тюменской области за профилактику отвечает аппарат губернатора⁴¹⁴; в Приморском крае — департамент по профилактике в администрации края⁴¹⁵; в Ставропольском крае — отдел аппарата Правительства⁴¹⁶; в Тверской области — «орган по профилактике»⁴¹⁷ и т.д.

Сообразно региональной специфике соответствующего субъекта РФ, но всегда на базе организационной схемы, заданной упомянутыми указами Президента РФ, выстраиваются и механизмы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

⁴¹² Указ Президента РТ от 31.01.2011 № УП-37 (ред. от 02.12.2017) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2011, № 1-2 (II часть), ст. 91.

⁴¹³ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 22.02.2017 № 117 (ред. от 16.01.2019, с изм. от 08.07.2019) «Об управлении контроля, профилактики коррупционных и иных правонарушений администрации Краснодарского края» (вместе с «Положением об управлении контроля, профилактики коррупционных и иных правонарушений администрации Краснодарского края») // Кубанские новости, № 46, 30.03.2017.

⁴¹⁴ Постановление Губернатора Тюменской области от 14.09.2016 № 167 (ред. от 29.06.2018) «Об основных гарантиях организационной и функциональной независимости органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Тюменской области и о внесении изменений в некоторые акты» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtyumen.ru>, 14.09.2016.

⁴¹⁵ Постановление Администрации Приморского края от 06.11.2015 № 426-па (ред. от 05.12.2019) «О создании департамента по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края и об утверждении Положения о департаменте по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края» // Приморская газета, спецвыпуск, № 130(1148), 13.11.2015.

⁴¹⁶ Постановление Губернатора Ставропольского края от 11.10.2015 № 556 (ред. от 13.02.2020) «Об утверждении Положения об отделе по профилактике коррупционных правонарушений аппарата Правительства Ставропольского края» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru, 19.10.2015.

⁴¹⁷ Постановление Правительства Тверской области от 06.10.2015 № 472-пп (ред. от 14.12.2017) «Об органе Тверской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // Тверская жизнь, № 142, 10.10.2015.

Что касается лиц, замещающих муниципальные должности, то на отдельные особенности устройства организационного механизма урегулирования их конфликта интересов проливает свет сам Закон о противодействии коррупции 2008 г. Например, определено, что если иное не установлено федеральным законом, сведения о доходах и расходах данными должностными лицами представляются должностному лицу субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ. Решение о проведении проверки полноты и достоверности представленных сведений также принимается губернатором, а при выявлении нарушений он «обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд»⁴¹⁸. Следовательно, урегулирование конфликта интересов муниципальных должностных лиц, выявляемого в данном случае в связи с процедурами декларирования доходов, осуществляется губернатором.

В законодательстве встречаются также отрывочные фрагменты еще одной системной процедуры, предназначенной для урегулирования конфликта интересов, известной на федеральном уровне. Речь идет о механизме уведомления муниципальными должностными лицами о возникновении у них личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. В Законе о противодействии коррупции 2008 г. детали этой процедуры не установлены, указано лишь на саму обязанность⁴¹⁹. Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. каких-либо норм на этот счет не содер-

⁴¹⁸ Пункты 4.2–4.4 ст. 12.1 Закона, внесенные в текст Федеральным законом от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 10.04.2017, № 15 (часть I), ст. 2139.

⁴¹⁹ Пункт 4.1 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

жит⁴²⁰. Имеются акты, которые предусматривают рекомендации руководителям органов государственной власти субъектов РФ обеспечить издание нормативных правовых актов, определяющих порядок сообщения о возникновении личной заинтересованности, но лишь в отношении государственных гражданских служащих субъектов РФ и муниципальных служащих⁴²¹, но не лиц, замещающих муниципальные должности.

Недопустима ситуация, при которой за неисполнение антикоррупционных обязанностей (в том числе и данной обязанности) предусмотрена ответственность вплоть до удаления в отставку (в случае с главой муниципального образования)⁴²², а порядок реализации процедуры не предусмотрен. В литературе высказана позиция, что при молчании закона муниципальное должностное лицо вправе будет счесть свою обязанность исполненной, если инициативно направит соответствующее уведомление в один из наиболее подходящих органов. В отношении главы муниципального образования предложены три варианта — направление уведомления: а) либо в адрес высшего должностного лица субъекта РФ, б) либо в представительный орган муниципального образования, в) либо в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов⁴²³.

⁴²⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

⁴²¹ Пункт 9 Указа Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588.

⁴²² Подпункт 4 ч. 2 ст. 74.1 (Удаление главы муниципального образования в отставку) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

⁴²³ Дамм И.А., Роньжина О.В. Актуальные проблемы выполнения главой муниципального района и городского округа обязанности по уведомлению о возникновении конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 11–21.

Министерство труда РФ в соответствии с возложенной на него функцией по методическому обеспечению реализации требований федеральных нормативных актов по вопросам противодействия коррупции⁴²⁴ периодически выступает с официальной позицией по соответствующим вопросам. Также оно высказалось и по данному законодательному пробелу. Указывая, что федеральным законодательством не определен порядок сообщения о возникновении личной заинтересованности указанной категорией лиц, Минтруд РФ рекомендует субъектам РФ самим утвердить такой порядок. Разумным выглядит мнение, что «наиболее обоснованным с позиции положений законодательства Российской Федерации представляется подход, при котором лица, замещающие муниципальные должности, уведомляют представительный орган муниципального образования или комиссию представительного органа муниципального образования, созданную для рассмотрения ситуаций конфликта интересов... Данный подход целесообразно применять также в отношении лиц, замещающих должности глав муниципальных образований и глав местных администраций, в связи с тем, что в силу законодательства Российской Федерации указанные лица подконтрольны и подотчетны представительным органам муниципальных образований»⁴²⁵.

В отличие от вопроса о принципиальном организационном устройстве и механизмах урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и

⁴²⁴ См. пункт 25 Указа Президента РФ от 02.04.2013 № 309 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”».

⁴²⁵ «Методические рекомендации по отдельным вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих» (направлены в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации письмом Минтруда России от 17.06.2019 № 18-2/10/В-4646. Обновленная версия Методических рекомендаций направлена письмом Минтруда России от 26.12.2019 № 18-2/10/П-11879. Доступно на сайте Минтруда России. <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/17> (дата обращения: 18.04.2020).

муниципальные должности, где специальной литературы представлено не так много⁴²⁶, существует довольно богатая дискуссия в отношении оптимизации работы по урегулированию конфликта интересов государственных служащих субъектов РФ и муниципальных служащих⁴²⁷. Представляется, что образовавшийся пробел в конституционно-правовой и муниципальной-правовой доктрине нужно восполнить.

Подводя итог анализу организационной основы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, можно сказать, что на уровне субъектов РФ механизмы такого урегулирования в целом воспроизводят федеральную организационную схему взаимодействия лиц, замещающих должности РФ, с президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, и базируется на типовых положениях, которыми Президент РФ своим указом рекомендует руководствоваться

⁴²⁶ Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.М. Цирин [и др.]. М.: Проспект, 2019. 224 с.

⁴²⁷ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016; *Кабанов П.А.* О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4; *Кабанов П.А.* Процессуальные основания и порядок отмены обязательных решений, принимаемых Комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 17–19; Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа. Доклад «Трансперенси Интернешнл — Россия». Москва, Санкт-Петербург, Калининград, 2017; *Андриченко Л.В., Плюгина И.В.* Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 59–67; и др.

регионам. Поэтому если в перспективе будет скорректирована федеральная модель взаимодействий, то это может привести в движение и региональные. Но в случае изменений концептуального характера, вроде создания нового независимого института на базе упомянутого президентского Совета, имело бы смысл вопрос об изменении принципиальной организационной схемы в регионах отложить. Соответствующие модификации на региональном уровне должны учитывать не только форму, но и логику развития и практику после изменений на федеральном уровне, которую можно будет адекватно оценить лишь спустя определенный временной период.

На муниципальном уровне схема урегулирования конфликта интересов отличается противоречивостью тенденций. В части обязанности декларирования доходов и расходов муниципальных должностных лиц нормы установлены базовым Законом о противодействии коррупции, а по существу контроль декларационной кампании муниципальных должностных лиц осуществляет губернатор. Однако в части урегулирования процедуры направления уведомления муниципальными должностными лицами о возникновении личной заинтересованности хранит молчание не только базовый антикоррупционный закон, но и федеральное законодательство в целом. Учитывая, что неисполнение данной обязанности влечет серьезные юридические последствия, пробел законодательства в этом вопросе критичен. А поскольку полноценной дискуссии на этот счет не ведется, конституционно-правовой науке было бы полезно этот вопрос основательно проработать.

Обобщая в сжатом виде результаты изысканий, представленные в данном параграфе, укажем следующее.

В вопросе о понятии урегулирования конфликта интересов стоит отметить, что, во-первых, оно нуждается в дальнейшем изучении, поскольку не полностью отражает варианты многообразных практических ситуаций, при которых проблема конфликта интересов может быть устранена или перестанет иметь значение и без применения тех средств, которые сегодня известны в качестве средств урегулирования конфликта интересов.

Во-вторых, если для законодательства пока преждевременным выглядит отражение в главном антикоррупционном Законе проблематики малозначимого конфликта интересов, а также возможности продолжения осуществления полномочий в условиях реального конфликта интересов, то в науке эта проблема должна быть основательно изучена. То же касается и более широкой постановки вопроса о возможности выработки убедительной теоретической системы способов и юридических гарантий обеспечения доверия к власти наряду с другими распространенными и обсуждаемыми в этом контексте механизмами, помимо конфликта интересов (например, таких как институт выборов, свобода слова, открытость органов власти и т.д.).

По вопросу о разнообразии мер урегулирования конфликта интересов, представленных в базовом российском антикоррупционном законодательстве, можно сказать, что их условный перечень не может рассматриваться как исчерпывающий. Целесообразно было бы развивать систему способов урегулирования конфликта интересов в российском законодательстве и далее, не пренебрегая при этом диспозитивным регулированием (например, формировать открытые списки механизмов урегулирования, рекомендовать использовать наиболее эффективные средства, допускать вариативность выбора механизмов урегулирования ответственным лицом, многоступенчатость (многоэтапность) урегулирования, содействовать практике предварительных консультаций относительно возможного возникновения конфликта интересов и т.д.).

По вопросу о принципиальной применимости основных средств урегулирования конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, указывается, что те основные связанные с изменением должного положения способы урегулирования (так называемые «должностные»: отвод и изменение должностного положения вплоть до отстранения от должности) использовать в системе конституционно-правовых отношений довольно проблематично. Однако помимо «основных» «должностных» способов урегулирования, которые обозначены в базовом Законе о противодействии кор-

рупции 2008 г., могут быть и другие варианты, связанные с (само) устранением должностного лица от принятия того или иного решения, по поводу которого у общественности могут возникнуть обоснованные сомнения в его непредвзятости.

Основные механизмы урегулирования конфликта интересов, базирующиеся на ликвидации всякой взаимосвязи решений и действий должностного лица с его частными имущественными интересами («имущественные»: отказ от выгоды, передача имущества в доверительное управление), в отношении лиц рассматриваемой категории представляются более пригодными для использования на практике. Однако, во-первых, применение «основных имущественных» способов урегулирования конфликта интересов крайне неполно, а также должно быть дополнено другими вариантами, которые в настоящее время в законодательстве четко не проявлены. Во-вторых, целиком полагаться на «имущественные» средства не стоит, поскольку они не подходят для урегулирования конфликта интересов, связанного с неимущественными благами должностных лиц.

В вопросе об организационной модели урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности РФ, где центральную роль играет Президент РФ вместе с соответствующим Советом и Управлением, можно указать следующее. Во-первых, очевидным является недостаток, связанный с регламентарной стилистикой правового упорядочения урегулирования конфликта интересов должностных лиц этой категории (которые не относятся к парламентариям и судьям). Это выражается, прежде всего, в подзаконном характере регулирования данных процедур и вытекающей из этого закрытостью системы принятия решений. Применяемый в отношении лиц высшего уровня власти в России такой подход не представляется оправданным в полной мере.

Во-вторых, в части вопроса об организации урегулирования конфликта интересов в высших назначаемых коллегиальных органах власти этого типа (Правительство РФ, Счетная палата РФ, Центризбирком РФ и т.д.) имело бы смысл продумать концептуальную возможность использования процедуры рассмотрения

ситуаций конфликта интересов всем составом соответствующего органа.

В-третьих, в отношении единоличных назначаемых лиц, замещающих государственные должности РФ (Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека РФ и т.д.), функцию урегулирования конфликта интересов логично было бы возложить на орган, ответственный по Конституции РФ за принятие финального решения в процедуре его назначения на данную должность.

В-четвертых, полномочие президентских антикоррупционных структур проводить альтернативные проверки в отношении федеральных парламентариев и судей, особенно в отсутствие четких процедур и формализованных оснований, с конституционно-правовой точки зрения выглядит весьма уязвимым для критики обстоятельством.

В-пятых, целесообразно сформировать доктринальную позицию о возможности и путях трансформации Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции в направлении создания самостоятельного независимого органа высокого уровня, который мог бы осуществлять функции общего контроля за исполнением антикоррупционных обязанностей лицами, замещающими государственные должности РФ.

Что касается организации процедур урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, то общий федеральный подход к установлению принципиальной схемы отношений через типовые положения, утверждаемые указами Президента РФ, является вполне приемлемым для федеративного государства. В той степени, в которой региональные организационные модели копируют федеральную модель, актуальными будут предложения, изложенные для последней выше. Кроме того, поскольку результаты работы по урегулированию конфликта интересов в регионах не подвергаются внешней системной официальной оценке, которая стала бы при этом открыта для общественности, имеет смысл обсудить включение этой задачи в функционал упомянутой ранее предполагаемой федеральной структуры, которая могла бы лучше коор-

динировать процесс урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Организация процедуры урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих муниципальные должности, в федеральном законодательстве должным образом не урегулирована. Учитывая, что неисполнение данной обязанности влечет серьезные юридические последствия, необходимо устранить возникший пробел в законодательстве путем внесения соответствующих изменений.

§4. Особенности ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности

Завершающий раздел проблематики влияния современного антикоррупционного законодательства на систему конституционно-правового регулирования деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, посвящен вопросам ответственности за неурегулирование конфликта интересов, когда предшествующие меры пассивной и активной профилактики не дали результатов, а предусмотренные законодательством механизмы урегулирования конфликта интересов были проигнорированы.

Композиция рассмотрения данной проблемы в первую очередь должна учитывать, что вопрос об ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, пока еще не прочно встроено в конституционно-правовую теорию. Поэтому в данном параграфе работы стоит коснуться тех аспектов данной проблемы, которые способны обеспечить ее включение в российскую конституционно-правовую дискуссию на текущем этапе ее развития.

Среди этих аспектов для последующего разбора выделим следующие: 1) вопрос корреляции проблематики новых антикоррупционных требований к представителям власти с проблемой позитивной конституционно-правовой ответственности; 2) разнообразие форм ответственности за неурегулирование конфликта интересов в системе конституционно-правовых отношений; 3) совершенствование законодательства в отношении наиболее строгой санкции, применяемой сегодня в российской практике в связи с неурегулированием конфликта интересов, в виде увольнения (освобождения от должности, досрочного прекращения полномочий, отставки и т.д.) должностных лиц, в особенности в результате такого основания, как утрата доверия. Этими позициями не исчерпываются все возможные пересечения антикоррупционного и конституционного законодательства в вопросе ответ-

ственности, но их можно признать наиболее показательными, для того чтобы представить максимально адекватную иллюстрацию заявленной проблематики.

Проблематика позитивной ответственности в российской конституционно-правовой литературе имеет давнюю историю, которая может быть адекватно описана только в фундаментальных специализированных исследованиях⁴²⁸. Поскольку в данном тексте нет задачи рассматривать этот вопрос как таковой, и принимая во внимание наличие маститых сторонников и противников теории позитивной ответственности, стоит сосредоточиться на ее очевидной корреляции с задачами антикоррупционного регулирования статуса должностных лиц. Оговоримся лишь, что более убедительной для нас выглядит позиция авторов, которые не считают в полной мере доказанной необходимость выделения понятия позитивной ответственности *per se* как некоего особого понятия, имеющего принципиальную важность в конституционном праве, которое не может быть заменено более удачным⁴²⁹. Можно согласиться с точкой зрения исследователей, что использование термина «позитивная ответственность» способствует размыванию требуемой правом терминологической точности, в результате чего, в частности, в теоретических рассуждениях обязанность совершать действия, предусмотренные законом, отождествляется с последствиями ее неисполнения⁴³⁰.

Однако проблему неубедительности понятия для части теоретиков не следует путать с актуальностью проблематики, которая обсуждается под этим заголовком. Нет сомнений, что современ-

⁴²⁸ См., например: *Кондрашев А.А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011.

⁴²⁹ Например, профессор *С.А. Авакьян* не исключает возможности отказа от понятия позитивной ответственности, если есть необходимость укрепить в системе конституционно-правовых отношениях идеи, которые оно выражает. См.: Конституционное право России. Учебный курс. Том 1. М., 2010. С. 106.

⁴³⁰ См., например: *Иоффе О.С.* Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. 1972. № 9 С. 35–36; *Братусь С.Н.* Спорные вопросы теории юридической ответственности // Советское государство и право. 1973. № 4. С. 27–28; *Халфина Р.О.* Общее учение о правонарушении. М., 1974. С. 316–318.

ная конституционно-правовая наука остро нуждается в исследовании вопросов, связанных с качеством выполнения должностными лицами своих обязанностей еще до момента прямого нарушения правовых норм с их стороны, когда уже возникает необходимость ретроспективной оценки и применения наказания. Общим местом сегодня является детальная регламентация как порядка осуществления полномочий, так и требований к профессиональному и обыденному поведению, которые нужно соблюдать представителям власти. Представляется, что продуктивно было бы выделить, отвязать эту проблематику от темы юридической ответственности и рассматривать ее для начала отдельно и автономно от других. Место для нее в системе юридического знания будет определено более точно, когда она даст осязаемые практические результаты, которые могли бы отразиться на системе правового регулирования конституционно-правовых отношений.

При этом теория ретроспективной юридической ответственности в конституционном праве ничуть от этого не пострадает. Скорее, наоборот, в более ясном свете могут представиться некоторые ее проблемы вроде редукции состава конституционно-правового нарушения и вопроса вины, разграничения юридической и политической ответственности в конституционном праве, ценности праввосстановительного характера ответственности в системе конституционно-правовых отношений и другие.

Иными словами, тема позитивной ответственности интересна в силу вполне очевидного смыслового пересечения ее содержания с рассматриваемыми в настоящем исследовании вопросами новых гарантий высокого качества работы представителей власти на своих должностях, которое обеспечило бы доверие людей к ним самим и к институтам власти в целом. В этом состоит исходный смысл современных антикоррупционных реформ. Вопрос более четкого, детального регулирования обязанностей представителей власти, требований к их должностному поведению, ограничений, вытекающий из высокого публичного статуса, по своей сути и есть вопрос об «ответственном» отношении к делу, преданности должностных лиц интересам общества, их лояльности публичным ценностям, которые они способны ставить выше личных в случае конфликта

интересов. При этом не стоило бы спешить всю эту проблематику загонять под заголовок позитивной ответственности, чтобы он не начал вносить в дискуссию излишнюю сумятицу. На добросовестном изучении наиболее серьезных научных проблем в соответствующей области российскими специалистами отсутствие короткого и броского названия у этой тематики никак не отразится.

Второй избранный для рассмотрения вопрос — разнообразие форм ответственности за неурегулирование конфликта интересов в системе конституционно-правовых отношений.

Оговоримся, что в этой теме будут затронуты не просто вопросы, связанные так или иначе с ответственностью за коррупцию представителей власти. Это тема совершенно традиционна как для конституционного права, так, например, и уголовного права (в том числе в вопросе о механизмах отставки в связи с уголовно-наказуемыми актами коррупции вроде взяточничества, растрат, злоупотребления полномочиями и т.д., в вопросе об иммунитетах должностных лиц от уголовного преследования и проч.). Но поскольку данное исследование посвящено адаптации в конституционном праве новых требований к представителям власти в связи с современным антикоррупционным законодательством, которое в этом вопросе концептуализируется с помощью категории конфликта интересов, то необходимо рассмотреть вопросы ответственности субъектов конституционно-правовых отношений именно за неурегулирование конфликта интересов, за неисполнение должностных антикоррупционных обязанностей нового типа вроде декларирования активов или уведомления о возникновении личной заинтересованности. В обсуждении проблем именно этого рода наблюдается определенный дефицит в конституционно-правовой литературе.

Для того чтобы сориентироваться в наборе мер ответственности, доступных для применения в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, рассмотрим для начала те меры, которые используются в системе государственной и муниципальной службы за рубежом и в России. Преимущественно они рассматриваются в качестве мер дисциплинарной ответственности. Разновидности данных мер ответственности

можно разбить на две основные группы: применяемые к лицам, допустившим нарушение, и применяемые по отношению к их решениям. Каждая из них допускает возможность выделить суб-классификацию.

а) Меры ответственности, применяемые к нарушителям анти-коррупционных требований по урегулированию конфликта интересов (по деяниям, не имеющим признаков состава правонарушений другого типа ответственности, в том числе административных или уголовных), подразделяются на:

а.1) организационно-кадровые (направленные на то, чтобы нарушитель не смог, как прежде, осуществлять свои полномочия): отставка (увольнение), изменение состава полномочий, перемещение на другую должностную позицию в данном органе власти, перемещение на аналогичную должностную позицию в другое территориальное подразделение того же органа власти, причем все это — в качестве реакции на уже допущенное нарушение, а не в виде профилактической меры, направленной на предотвращение или урегулирование конфликта интересов и т.д.;

а.2) карьерные (не предусматривающие изменения должностных обязанностей или порядка их осуществления): понижение в должности, лишение или отзыв должностных поощрений, отказ в продвижении по службе и т.д.;

а.3) материально-финансовые (связанные с затрагиванием материальной сферы нарушителя): штраф, отказ в назначении премии, отказ в повышении оплаты труда, отмена надбавок, снижение или отмена выходного пособия или пенсии⁴³¹ и т.д.

⁴³¹ Например, в Германии при увольнении за дисциплинарные нарушения государственные служащие не могут претендовать более чем на 30% от причитающегося им размера пенсионного обеспечения. См.: *Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview*. Op. cit. P. 77. Также аналогичный опыт существует в Испании, см.: *Modernising conflict of interest policy and practice: the Spanish experience. Expert Meeting on Managing Conflict of Interest in the Public Service 26-27 January 2006*. Organisation for Economic Co-operation and Development. GOV/PGC/ETH(2006)2. P. 8.

В России также существуют основания для того? чтобы говорить о развитии этого института, см, например: ч. 3 ст. 24 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) «О Верховном Суде Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 10.02.2014, № 6, ст. 550.

б) Меры ответственности, применяемые в отношении принятых решений, если они разрабатывались и принимались в условиях конфликта интересов ответственных за это должностных лиц (с юридической точки зрения они имеют в большей степени правовосстановительный характер):

б.1) отмена решения; отмена части решения, за которую отвечало лицо, находившееся в условиях конфликта интересов; полный или частичный пересмотр решения;

б.2) аннулирование итогов тендера (конкурса);

б.3) компенсация потерпевшим убытков от незаконного решения.

В российском законодательстве применяются не все меры из этого набора. Следует начать с упоминания Закона о государственной гражданской службе 2004 г., который вдохновлял на начальном этапе отечественную антикоррупционную реформу. В этом законе сформирована нормативная канва вопроса о дисциплинарной ответственности государственных служащих. Такие ее виды, как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии и увольнение с гражданской службы «представителем нанимателя» в качестве дисциплинарных санкций назначаются «за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей»⁴³².

Однако собственно «взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» вынесены в отдельные статьи данного закона⁴³³. Но это никак не влияет на существо юри-

⁴³² Часть 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁴³³ Ст. 59.1–59.3 того же Закона. (Статья 59.1 «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» указывает на такие виды взысканий, как: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии. Статья 59.2 «Увольнение в связи с утратой доверия». Статья 59.3 «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения»).

дической ответственности по этим проступкам: поскольку Закону о государственной службе недоступно установление иных мер ответственности, помимо дисциплинарной, а заявлять о некоей антикоррупционной ответственности было бы преждевременно, речь может идти только о дисциплинарной ответственности с некоторой антикоррупционной спецификой, которую законодатель нашел нужным подчеркнуть в связи с актуальностью внедрения принципов новой бюрократической культуры, выделив в структуре закона для этого отдельный блок.

При оценке санкций, применяемых к нарушителям антикоррупционных требований, обращает на себя внимание, что карьерные и материально-финансовые санкции (а.2 и а.3) являются внутренними вопросами, которые правомочен разрешать руководитель органа власти в соответствии с регламентом. Таковыми же внутренними эти вопросы будут и в рамках деятельности не только государственных служащих, но и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Однако уже не так просто будет определить правовую природу решений об организационно-кадровых санкциях (а.1), поскольку изменение должностного положения таких лиц может затронуть принципиальную инфраструктуру системы сдержек и противовесов, особенно если к определению характера санкции будет причастен другой орган власти.

Такая постановка вопроса выводит на следующую проблему: какие именно формы юридической ответственности, помимо дисциплинарной, могут быть применены за разные проявления неурегулирования конфликтов интересов и каково здесь место конституционно-правовой ответственности? Ответ связан с характером причиненного вреда. Ответственность может налагаться на нарушителей, если законодатель неурегулированный конфликт интересов будет усматривать и формально связывать с нанесением вреда служебной дисциплине (дисциплинарная ответственность), порядку государственного управления (административная ответственность), государственной власти путем совершения особо опасных деяний (уголовная ответственность, в главе X УК РФ), имущественным или неимущественным правам граждан и юри-

дических лиц (гражданско-правовая ответственность) или имуществу работодателя (материальная трудовая ответственность). В случае с конституционно-правовой ответственностью неурегулированный конфликт интересов должен повреждать конституционно-правовые отношения, то есть отношения, связанные с формированием и осуществлением принадлежащей народу власти.

подавляющая часть мер ответственности, которая использует при характеристике состава правонарушения термин «конфликт интересов», в настоящее время имеет дисциплинарный характер. Имеются случаи установления административной ответственности за неурегулирование конфликта интересов как за рубежом⁴³⁴, так и в России⁴³⁵. Непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов также является основанием расторжения трудового договора по инициативе работодателя в российском трудовом законодательстве⁴³⁶. Другие виды юридической ответственности имеют дело в основном с последствиями неурегулированного конфликта интересов либо могут использовать отдельные признаки, характерные для неурегулированного конфликта интересов в нормативных или доктринальных характеристиках составов правонарушений, но ответственность назначается за деяния, имеющие иные наименования.

Для конституционного права в связи с неурегулированием конфликта интересов актуальными являются дисциплинарная

⁴³⁴ Согласно ст. 166.29 Кодекса административных правонарушений Латвии (непредставление уведомления о ситуации конфликта интересов) в случае преднамеренного невыполнения требования об уведомлении о ситуации конфликта интересов налагается штраф в размере до 350 евро на должностное лицо с лишением права занимать публичные должности или без такового. См.: URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/89648-latvian-administrative-violations-code>.

⁴³⁵ Правда, это имеет место не в отношении представителей власти, а применительно к работникам и руководителям медицинских учреждений и предпринимателей. См. ч. 2 ст. 6.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁴³⁶ Пункт 7.1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

ответственность и конституционно-правовая, поскольку применение мер административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности осуществляется за пределами конституционно-правовых отношений. Меры дисциплинарной ответственности для представителей высших органов власти могут устанавливаться базовыми законами, регламентами работы органов власти или другими внутренними актами либо этическими кодексами. Меры конституционно-правовой ответственности высших публичных должностных лиц логично видеть урегулированными только в законах, поскольку такие меры образуют часть их властного публичного статуса.

Необходимо далее поставить вопрос о том, какие именно действия (бездействие) рассматриваются как неурегулирование конфликта интересов, в связи с которым должна следовать юридическая ответственность, а также где нужно провести границу между теми, которые влекут дисциплинарную ответственность, и теми, которые ведут к применению мер конституционно-правовой ответственности.

Представляется, что основная проблема такой постановки вопроса заключается в том, что поскольку правила по урегулированию конфликтов интересов ведут свое происхождение от этических кодексов и до последнего времени были чреваты лишь моральным порицанием или незначительными дисциплинарными санкциями, их перечень недостаточно хорошо формализован. Но с ростом значимости антикоррупционных требований к представителям власти, который влечет за собой и применение более строгих мер ответственности, растет потребность в гораздо более четкой детализации признаков деяния, критериев оценки причинного вреда и причинной связи между ними. Иными словами, речь идет о необходимости разработки составов правонарушений. Если в вопросе о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, когда шла речь о профилактических мерах и различных рекомендациях, можно было согласиться с тезисом о том, что конфликт интересов является оценочной категорией, то в отношении мер ответственности такая постановка вопроса перестает вызывать понимание.

Тем не менее до сих пор в российском законодательстве ответственность в связи с неурегулированием конфликта интересов начинает обретать некоторые конкретные черты только в отношении наиболее строгой санкции, а именно — связанной с освобождением от должности. Остальные меры остаются на усмотрение внутреннего регламента и служебного распорядка в конкретном органе власти.

Характерным примером является Закон о государственной гражданской службе 2004 г., признанная кузница антикоррупционных нормативных новелл, который в части наложения взысканий за неурегулирование конфликта интересов в виде замечания, выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии никак не конкретизирует основания. И только в отношении увольнения в связи с утратой доверия приводятся основания наложения такого взыскания, в том числе непредставление сведений о доходах, нарушение требований по недопустимому совместительству, нарушение запрета иметь зарубежные счета. Однако при этом данный перечень открывается таким основанием, как «непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является», которое используется в тексте нормативного акта без должной конкретизации⁴³⁷.

Данная ситуация является в определенном смысле объяснимой для государственной службы или трудовых отношений в учреждениях или на предприятиях, поскольку при применении увольнения в виде дисциплинарной санкции ранее также не требовалось никаких составов правонарушений. Логическим основанием для такой дискреции является и условный высокий профессионализм начальника, принимающего решение об увольнении, и обилие трудовых функций и характеристик личности, сочетание которых может быть важно для особого режима исполнительской работы, и относительная социальная незначительность поста такого работника, и возможность его оперативного замещения, и возмож-

⁴³⁷ Часть 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ность самому уволенному найти трудовую альтернативу, а также, не в последнюю очередь, и наличие профсоюзов, которые могут защитить работников от несправедливого увольнения⁴³⁸.

Однако когда данная модель, связанная с неопределенностью оснований ответственности, начинает экстраполироваться на другие типы отношений, которые далеки от трудовых или служебных, проблема перестает быть рядовой. Если в сфере служебных и трудовых отношений незаконное или недостаточно обоснованное увольнение является примером нарушения прав конкретного гражданина, то в сфере конституционно-правовых отношений, при применении санкции подобного рода к «лицам, замещающим должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов» данная проблема становится проблемой устройства власти.

Базовый российский антикоррупционный закон в этой ситуации также явился заложником стремительности внедрения новых решений в систему российских бюрократических устоев. В нем можно выделить несколько интересных черт в рассматриваемой связи:

- во-первых, для лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, есть отдельная статья об ответственности (ст. 13.1, введенная в Закон в 2011 г.);
- во-вторых, санкция за неурегулирование конфликта интересов едина — увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия, и не допускает других вариантов⁴³⁹;

⁴³⁸ Имеются попытки сгладить дискрецию в системе государственной службы в методических рекомендациях Минтруда РФ. См.: Письмо Минтруда России от 26.07.2018 № 18-0/10/П-5146 «О методических рекомендациях по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов» // Солидарность, № 29, 08–15.08.2018.

⁴³⁹ Согласно пп. 1 п. 1 ст. 13.1 лицо «подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае... непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является». См. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

- в-третьих, увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, следует не только в случае неурегулирования их собственного конфликта интересов, но и в случае, если они не предприняли мер к урегулированию конфликта интересов своих подчиненных (ч. 2 ст. 13.1), однако процедура установления такого факта, порядок принятия решения об этой санкции, вопрос о том, кого закон считает подчиненным лицам, замещающим такие должности, и другие остаются без определенного ответа.

В литературе отмечается, что в предыдущих редакциях Закона о противодействии коррупции ответственность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, за неурегулирование конфликта интересов была зафиксирована⁴⁴⁰, а их обязанность принимать меры такого рода отсутствовала. Но при очередном обновлении она была включена в закон в виде ч. 4.1 ст. 12.1⁴⁴¹, и теперь «в этот вопрос внесена полная ясность»⁴⁴². Указанное положение закона предусматривает обязанность «сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также

⁴⁴⁰ Статья 13.1, внесенная в Закон о противодействии коррупции в 2011 г. См. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011, № 48, ст. 6730.

⁴⁴¹ Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 12.10.2015, № 41 (часть II), ст. 5639.

⁴⁴² Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. 224 с.

принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта».

Действительно, порядок уведомления о возникновении личной заинтересованности установлен⁴⁴³, однако вторая часть процитированного положения, связанная с указанием на правовые основы процедуры принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, в нем продолжения не нашла. Вероятно, что этого не предполагалось изначально, поскольку закон тогда начал бы выходить за пределы своего предмета. Предположить это было бы вполне разумно, если бы соответствующие акты конституционного законодательства подкрепили бы указанную норму детализацией процедуры. Однако в части вопросов ответственности последнего не наблюдается, скорее, наоборот: в отдельных законах о статусе высших органов власти часто эксплуатируется обратный посыл, когда дается простая ссылка на положения Закона о противодействии коррупции в надежде, что он разрешит все нюансы⁴⁴⁴. Следовательно, необходимо провести системную работу по устранению пробелов в источниках конституционного законодательства в вопросе привлечения к ответственности в связи с неурегулированием конфликта интересов.

⁴⁴³ Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588.

⁴⁴⁴ Как, например, в п. 10 ст. 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649; п. 7.3 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822; пп. «з» п. 19 ст. 16.1, пп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Если при этом роль базового антикоррупционного закона в части установления основных принципов ответственности за неурегулирование конфликта интересов сохранится, то можно предложить следующие концептуальные изменения в его тексте:

- во-первых, стоит переосмыслить возможность и необходимость назначения санкции в виде отстранения от должности в связи с утратой доверия в отношении лиц, замещающих государственные должности РФ, при неурегулировании ими конфликта интересов, которая исходно является дисциплинарной мерой в законодательстве о государственной службе и допускает значительную дискрецию в части процедур и оснований наложения, но перестает быть приемлемой при применении ее логики в системе конституционно-правовых отношений;
- во-вторых, можно было бы предусмотреть иные санкции, кроме отстранения от должности, установить для них основы процедур, критерии оценки характера и степени неисполнения обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, которые оценивались бы в процессе дисциплинарного производства соответствующими высшими органами власти самостоятельно.

Имея такие пробелы в стройности правовой логики в оригинальном антикоррупционном законодательстве, где появилась санкция отстранения от должности в связи с утратой доверия, вполне объяснимо, почему в своих прикладных проявлениях она встречается со сложностями в правоприменении и концептуальным неодобрением в среде ученых-юристов. Полезно посмотреть на становление института увольнения в связи с утратой доверия в российском законодательстве в качестве особой санкции.

Корни института увольнения в связи с утратой доверия можно найти в советском трудовом праве. Согласно ст. 254 КЗоТ в его начальном варианте 1971 года, «трудовой договор некоторых категорий работников может быть прекращен в случаях... совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны

администрации»⁴⁴⁵. Данная норма была воспринята в Законе о государственной гражданской службе, где в первоначальной редакции 2004 г. содержалось только одно упоминание о ней, которое практически дублирует приведенную норму КЗоТ. Согласно ст. 37 (расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя) «служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае... совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя»⁴⁴⁶.

Впоследствии в Законе о государственной гражданской службе институт расторжения служебного контракта в связи с утратой доверия существенно разросся, вплоть до того, что в 2011 году в него была включена отдельная статья 59.2 (увольнение в связи с утратой доверия)⁴⁴⁷. Этим же Законом о внесении изменений 2011 г. в Закон о противодействии коррупции 2008 г. была включена ст. 13.1 (увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, в связи с утратой доверия).

Однако логика утраты доверия оказалась весьма востребованной и в других областях отношений, где некоторое время, вплоть до последних указанных уточнений антикоррупционного законодательства, развивалась несколько автономно. Конституционалистам хорошо известно, что в первую очередь данный институт проявил себя в выстраивании отношений Федерации с россий-

⁴⁴⁵ Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) (ред. от 17.03.1997) // Свод законов РСФСР. Т. 2. С. 123.

⁴⁴⁶ Подпункт 4 п. 1 ст. 37 первоначальной редакции Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁴⁴⁷ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

скими регионами. Различные варианты отрешения руководителя субъекта РФ от должности Президентом РФ, с одной стороны, и утраты доверия представительного органа субъекта РФ, с другой, были известны и ранее⁴⁴⁸. Но теперь схема взаимодействия центра и регионов получила обновление⁴⁴⁹. Так, в 2004 году в Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ была введена новая редакция пункта «г» ст. 19, устанавливающая основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. До поправки глава субъекта РФ прекращал полномочия, среди прочего, в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации», после поправки — в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом»⁴⁵⁰.

Впоследствии пункт «г» ст. 19 в серии редакций 2012, 2013 и 2015 годов разросся еще больше, более того, приобрел также и прямую отсылку к Закону о противодействии коррупции 2008 г. Аналогичное положение о досрочном прекращении полномочий главы

⁴⁴⁸ См, например, исходную редакцию Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также текст одного из его предшественников, Закона РФ от 05.03.1992 № 2449-1 (ред. от 16.11.1997) «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Российская газета, № 65, 20.03.1992.

⁴⁴⁹ См. подробнее об этом: *Шевурдяев С.Н.* Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 20–31.

⁴⁵⁰ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

муниципального района или главы городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ в 2013 году⁴⁵¹ было введено в Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. (п. 6.1 ст. 36)⁴⁵².

Для полноты рассмотрения отметим, что термин «утрата доверия» фигурирует в российском праве и в других контекстах. Прежде всего, стоит подчеркнуть, что термин «доверие» не чужд конституционному законодательству, решениям Конституционного Суда РФ. «Доверие избирателей», «отказ в доверии Правительству РФ», «выражение недоверия губернатору представительным органом субъекта РФ» и другие случаи являются привычными для конституционного законодательства. В близком значении «утрата доверия к правосудию» является доводом в решениях квалификационной коллегии судей о применении дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий⁴⁵³. «Утрата доверия к деловой репутации истца» — это вполне традиционное подлежащее доказыванию обстоятельство в гражданско-правовых спорах о защите деловой репутации⁴⁵⁴. Кроме того, практика трудовых отношений в этом аспекте продолжает оставаться акту-

⁴⁵¹ См. ст. 15 Федерального закона от 07.05.2013 № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

⁴⁵² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴⁵³ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 14.11.2006 № КАС06-412. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

⁴⁵⁴ «В передаче дела в Президиум ВАС РФ отказано, поскольку суд сделал правильный вывод о том, что причинно-следственная связь между действиями ответчика и убытками, возникшими у истца, носит косвенный характер, в деле отсутствуют доказательства утраты доверия к деловой репутации истца». См.: Определение ВАС РФ от 23.01.2013 № ВАС-18370/12 по делу № А56-42571/2011. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

альной и в наши дни в соответствии с первоначальным смыслом упомянутых норм трудового законодательства⁴⁵⁵.

Как можно видеть, используемый в совершенно разных регулятивных контекстах данный термин является весьма общим. Это обстоятельство вместе с многообразием его смысловых коннотаций указывает на то, что термин «утрата доверия» не может быть оторван от своего конкретного юридического контекста, иначе он рискует утратить правовой характер. Однако, будучи включенным в арсенал управленческой логики середины 2000-х годов, он оперативно разошелся по антикоррупционному и иному законодательству без соответствующей юридической проработки.

Наиболее основательно в конституционно-правовой литературе вопрос об отстранении от должности в связи с утратой доверия Президента РФ в качестве санкции разработан применительно к руководителям субъектов РФ. Можно согласиться с большинством выводов, касающихся юридической несостоятельности правового оформления этой санкции в связи с отсутствием достаточно четких оснований ее применения и внятных процедур⁴⁵⁶. Также важным является апеллирование к позиции Конституционного Суда РФ, в сходной правовой ситуации признавшего неконституционным механизм отзыва губернаторов гражданами без соответствующих «процедурных гарантий»⁴⁵⁷, и т.д.

⁴⁵⁵ «Главный бухгалтер, не являясь материально ответственным лицом, не может быть уволен на основании пункта 7 статьи 81 Трудового кодекса РФ в связи с совершением виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя». См.: Определение Верховного Суда РФ от 31.07.2006 № 78-В06-39. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵⁶ *Нарутто С.В.* Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // *Lex russica*. 2013. № 7. С. 698–705; *Громов В.Г.* Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // *Современное право*. 2016. № 10. С. 32–38.

⁴⁵⁷ Пункт 8 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // *Собрание законодательства РФ*, 19.06.2000, № 25, ст. 2728.

Однако не стоит упускать из виду, что данная проблема касается не только механизмов ответственности губернаторов и связывается не только с утратой доверия Президента РФ. В результате развития российского законодательства вокруг института увольнения в связи с утратой доверия сформировалась более системная проблема. Благодаря ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции 2008 г. и указам Президента РФ, конкретизирующим порядок исполнения обязанностей по уведомлению о возникновении конфликта интересов и декларирования доходов⁴⁵⁸, имеется универсальный механизм применения санкции утраты доверия ко всем лицам, замещающим государственные должности РФ⁴⁵⁹. Стоит ли говорить, что на региональном и муниципальном уровне этот механизм также взят в оборот. Причем, как свидетельствуют исследователи, «...если в отношении тех же губернаторов эти санкции по факту применяются сравнительно редко, то применительно к главам муниципальных образований такого рода меры используются весьма часто и именно по основаниям вне связи с совершением противоправного деяния»⁴⁶⁰. По

⁴⁵⁸ Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588; Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 (ред. от 15.05.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4589.

⁴⁵⁹ Обратим внимание, что полномочия глав муниципальных районов и округов прекращаются досрочно в связи с утратой доверия Президента РФ по другому основанию — в связи нарушением запрета на открытие зарубежных счетов. См. пункт 6.1 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

⁴⁶⁰ См.: Кондрашев А.А. Институт конституционно-правовой ответственности в предмете конституционного права: грани соотношения // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 184–195.

Реестру лиц⁴⁶¹, уволенных в связи с утратой доверия⁴⁶², можно судить о большой популярности этой санкции при увольнении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности⁴⁶³.

Иными словами, сегодня в науке можно считать доказанной необходимость отказа от концепции ответственности в связи с утратой доверия в ее нынешнем виде, лишенном требуемой юридической конкретности, не только губернаторов, но и всех иных должностных лиц, которые имеются в виду в ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции 2008 г. Сложно спрогнозировать, как именно может развиваться подобная практика далее, поскольку предлагающий такую санкцию в качестве системной Закон о противодействии коррупции не дает абсолютно определенного ответа в отношении ключевых параметров ее применения, а другие нормативные акты, которые о ней упоминают, в том числе и законы о статусе различных высших органов власти, ограничиваются лишь общей отсылкой к базовому антикоррупционному закону.

Таким образом, проблема увольнения (отставки, освобождения, отрешения, отстранения от должности) в связи с утратой доверия представителей должностной категории лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, является наиболее сложной в вопросе об ответственности за неурегулирование конфликта интересов. Неточно определенными и различа-

⁴⁶¹ Можно отметить, что ведение такого списка не является абсолютной новеллой Закона о противодействии коррупции. Определенной предтечей реестра является практика ведения в ФНС реестра дисквалифицированных лиц. См., например: Приказ ФНС России от 19.12.2011 № ММВ-7-6/941@ (ред. от 20.11.2014) «Об организации работы налоговых органов по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶² Согласно ч. 3 ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции в Реестр, помимо прочих представителей власти, включаются также и отстраненные от должности лица, замещающие государственные и муниципальные должности. См.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

⁴⁶³ *Ильяков А.Д.* Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3. С. 38–41.

ющимися для разных должностных лиц (например, для глав муниципальных районов) являются основания для ее применения. Причем в ряде случаев отстранение в связи с утратой доверия применяется и не только в связи с неурегулированием конфликта интересов или неисполнением иных антикоррупционных обязанностей. По сравнению с этим вопросом проблематика иных санкций за неурегулирование конфликта интересов, например, дисциплинарных (регламентарных по своему характеру), которые могли бы быть вынесены в отношении должностных лиц, а также санкций, которые применяются к решениям, принятым в условиях конфликта интересов, имеют меньшее значение для текущей практики с точки зрения восстановления логики конституционно-правового регулирования в этой системе отношений. Но и они должны получить полноценную теоретическую проработку и войти в законодательство.

Иными словами, речь, разумеется, идет не об отказе от наложения ответственности за несоблюдение требований об урегулировании конфликта интересов, не об ослаблении строгости санкции при серьезных нарушениях и не об отстранении Президента РФ от участия в этом механизме, а, в первую очередь, о ее должной юридической формализации. Говоря об альтернативах санкции увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия, которая лишена понятной процедуры, целесообразно вести речь об увольнении, а также применении других санкций, используемых в зависимости от степени тяжести нарушения, в связи с несоблюдением юридической обязанности по урегулированию конфликта интересов должностными лицами на основании четких критериев и процедур, которые позволят формализовать эту меру ответственности, превратив ее из политической по своему характеру в меру конституционно-правовой ответственности.

Скажем в заключение о тех особенных случаях применения мер ответственности за неурегулирование конфликта интересов, которые в российском законодательстве прямо не вписаны в централизованную схему утраты доверия, а именно — об ответственности за это нарушение судей и парламентариев.

Невыполнение судьей требований законодательства и этического кодекса⁴⁶⁴ влечет рассмотрение выявленных нарушений в порядке дисциплинарного производства в квалификационных коллегиях судей⁴⁶⁵ либо в особом порядке с участием Президента РФ в случае с судьями высших судов и судьями кассационных и апелляционных судов⁴⁶⁶. Вопрос о неурегулировании конфликта интересов не выделяется как таковой среди вопросов, связанных так или иначе с антикоррупционной или общей этической проблематикой и являющихся поводом для рассмотрения вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности. Хотя в рамках методических документов судейского сообщества можно обнаружить информацию о вспомогательных критериях, позволяющих квалификационным коллегиям судей определять тяжесть дисциплинарного проступка, которые имеют отношение к случаям невыполнения требований по урегулированию конфликта интересов и декларированию активов⁴⁶⁷. Таким образом, невы-

⁴⁶⁴ Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016) // Бюллетень актов по судебной системе, № 2, февраль, 2013.

⁴⁶⁵ Пункт 7 ст. 12.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская газета, № 170, 29.07.1992.

⁴⁶⁶ Пункт «е.3» ст. 83 Конституции РФ. См. п. 17 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416; п. 9 ст. 12.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская газета, № 170, 29.07.1992; ст. 15 и ст. 18 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447; ст. 178.1 Регламента Совета Федерации — см.: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 06.11.2019) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

⁴⁶⁷ См., например, п. 3.3.4 и 3.3.5 Методических рекомендаций по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции», утвержденных решением Высшей квалификационной коллегией судей РФ от 26.01.2017 (ред. от 21.09.2018) (вместе с «Основными требованиями (ограничения, запреты, обязанности) к судьям в целях противодействия коррупции»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

полнение федеральным судьей из состава судов первой инстанции требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов исчерпывается дисциплинарным производством в рамках судейского сообщества. Но в отношении судей более высоких инстанций конституционная реформа 2020 года внесла коррективы, связанные с участием Президента РФ, что позволяет говорить о повышении уровня вопросов ответственности, которые выходят за пределы обычного дисциплинарного производства и становятся частью конституционно-правовых отношений между ветвями власти.

В отличие от судебной деятельности, которая прозрачна для публики в основном лишь в части гарантий открытости судебного процесса (в стадии судебного заседания), деятельность парламентариев значительно более транспарентна, что связано с общезначимым характером решений законодательного органа, легитимность которых в значительной мере зависит от степени вовлечения общественности во все аспекты его работы. Это неизбежно отражается и на вопросе привлечения к ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (сенаторов), депутатов законодательных собраний субъектов РФ, работающих на профессиональной или непрофессиональной основе, а также депутатов представительных органов местного самоуправления разных уровней, которые здесь в совокупности обозначены как «парламентарии».

Порядок привлечения к ответственности депутатов в связи с неурегулированием конфликта интересов установлен в головном по этому вопросу Законе о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы⁴⁶⁸. Согласно тексту данного закона федеральные парламентарии обязаны сообщать в соответствующие комиссии палат парламента «о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта» (п. 2.2 ст. 6).

⁴⁶⁸ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

При этом несоблюдение ряда требований по урегулированию конфликта интересов может вести к применению таких мер ответственности, как предупреждение либо освобождение от должности, которую занимает парламентарий в своей палате (то есть не влекущих потерю депутатского мандата) (ст. 10.1 Закона)⁴⁶⁹, а в ряде случаев влечет досрочное прекращение полномочий (п. «б» — «в.4» п. 1 ст. 4)⁴⁷⁰. Логика такого разграничения, очевидно, кроется в совместимости нарушений с парламентским мандатом: если речь идет о базовых запретах и ограничениях, соблюдение которых является условием к замещению должности депутата согласно Конституции РФ, избирательному законодательству и собственно законодательству о статусе парламентариев, то следует досрочное прекращение полномочий, а при иных нарушениях, допущенных в ходе предотвращения или урегулирования конфликта интересов, депутат сохраняет свой мандат.

Нехарактерно подробно описанный порядок принятия решений по досрочному прекращению полномочий в п. 4 и 5 ст. 4 Закона о статусе члена Совета Федерации является следствием

⁴⁶⁹ В том числе речь идет о несоблюдении запрета: получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения; выезжать в связи с осуществлением полномочий за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц; использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства предназначенные для служебной деятельности; разглашать охраняемые законом сведения или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий, а также при неисполнении обязанности по передаче в доверительное управление приносящих доход ценных бумаг, если может привести к конфликту интересов; сообщать о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

⁴⁷⁰ В обобщенном виде — в случае различных вариантов недопустимого совместительства, в том числе за пределами публичного сектора (например, при занятии предпринимательской деятельностью), при наличии иностранных счетов и непредставления или несвоевременного предоставления сведений об активах. Оценивая поправки в пп. «в» — «в.4», проведенные последовательно в течение ряда лет (2013–2015 гг.), можно обратить внимание, как постепенно статус федеральных парламентариев синхронизируется с содержанием п. 1 ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции.

памятного правового конфликта, имевшего место в 2012 году по поводу так называемого «дела Гудкова» (привело к лишению мандата этого депутата по причине нарушения им запрета на участие в управлении хозяйственным обществом), в связи с которым обстоятельно высказался Конституционный Суд РФ⁴⁷¹ и которое уже подверглось всесторонней оценке в нашей литературе⁴⁷². Выделим некоторые проблемы, связанные с этим делом, которые в рассматриваемом здесь контексте представляются особенно важными.

Во-первых, в позициях обоих судей Конституционного Суда РФ, которые высказали по этому вопросу особые мнения (Г.А. Гаджиев и А.Н. Кокотов), в качестве слов поддержки вынесенного решения прямо дается отсылка к «позитивной ответственности» депутатов в связи с необходимостью соблюдения ими запретов по должности.

Учитывая критику теоретического несовершенства концепции позитивной ответственности со стороны целого ряда ученых, можно признать, что с этой точки зрения соответствующие аргументы делают позицию Суда несколько уязвимой. Принимая во внимание общую канву событий, окружавших дело, это было тем более не особенно оправданно, поскольку давало оппонентам решения Суда основания полагать, что тот оперирует спорными аргументами в отсутствие более состоятельных.

Есть пригодный вариант рассматривать нарушение запрета по должности как меру негативной, то есть обычной, общепринятой юридической ответственности. Это возможно, если применять логику неисполнения обязанности уведомления о возникновении конфликта интересов, знакомую по Закону о противодействии коррупции 2008 г. Неуведомление о конфликте интересов,

⁴⁷¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта “в” части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 78.

⁴⁷² См., например: Лукьянова Е.А. Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 34–39.

в данном случае о недопустимом совместительстве, эквивалентно также введению в заблуждение избирательных комиссий и парламента относительно соблюдения такого запрета. Норма, закрепляющая такую обязанность, существует. Она появилась в Законе о статусе члена Совета Федерации в 2015 году (п. 2.2 ст. 6⁴⁷³). Причем в случае, если нарушение начало течение до момента получения мандата, то юридически ничтожным может быть признано само решение о наделении полномочиями депутата. Иными словами, то, что мы привыкли именовать позитивной ответственностью, благодаря смене постановки вопроса облекается в формальную оболочку негативной ответственности.

Во-вторых, является ли данная санкция досрочного прекращения полномочий по указанным основаниям конституционно-правовой или дисциплинарной? Ссылка на отражение прямого запрета непосредственно в Конституции РФ вроде бы делает более убедительной позицию о том, что это конституционно-правовая ответственность. Но что делает ответственность конституционно-правовой не по форме, а по содержанию? Что если бы в Конституции РФ не было прямого запрета на совместительство, а он содержался бы только в федеральном законе, либо если эта ответственность была бы предусмотрена не в законе, а в регламенте палаты?

До сих пор нормы, связанные с потерей должности, рассматривались в качестве дисциплинарных до той степени, пока вопрос не представлялся в системе властеотношений в форме возможности влиять на состав органа власти со стороны другого органа, то есть в контексте защиты принципа разделения властей. Этот довод выглядит вполне справедливо и обоснованно.

Но в Государственной Думе такой взгляд усложняется тем, что в нижней палате парламента существует внутреннее политическое противоборство разных фракций, то есть свой локальный баланс

⁴⁷³ См. также Постановление ГД ФС РФ от 21.06.2016 № 9313-6 ГД (ред. от 20.09.2018) «О реализации отдельных положений статьи 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (часть I), ст. 3946.

сил, предусмотренный конституционно. И если речь идет о принятии решения о лишении депутата его мандата всем составом парламента во всем его фракционном и прочем организационном многообразии за несоблюдение конституционно-правовых норм, общих для всех парламентариев, то ответственность носит черты конституционно-правовой, а если решение о лишении мандата своего депутата принимает фракция (например, в связи с исключением из партии «депутата-списочника» за несоблюдение норм партийной дисциплины согласно уставным документам партии), то подобная санкция будет носить черты применения дисциплинарной ответственности.

В-третьих, есть определенный повод для размышления содержательного плана, который лежит за текстом решения Конституционного Суда РФ. Последний в своем решении встал на защиту принципа «профессионального характера депутатской деятельности, обеспечивающего ее эффективность и надлежащее качество, являющегося характерной чертой современного парламентаризма» (п. 2 резолютивной части). Но Конституционный Суд РФ не смог учесть в полной мере в своем решении иную сторону депутатского профессионализма, не формального, а фактического.

Было хорошо известно, что пострадавший тогда депутат был весьма активен на политическом поприще и проявлял много самостоятельности в качестве публичного политика. И наоборот, деятельность, которая вменялась ему в вину, была на тот момент совершенно случайным эпизодом в его профессиональной депутатской биографии. Разумеется, Конституционный Суд РФ рассматривает дело формально, и это справедливо, но, с другой стороны, он не связан доводами сторон. Поэтому важно было бы в решении найти слова в защиту такого фактического профессионализма перед формальным.

В-четвертых, стоит обратить внимание на призыв А.Н. Кокотова в его особом мнении, по сути, к разработке признаков состава подобных нарушений. Потребность для этого налицо и ясна из данного дела, а возможность совершенствовать регламентные нормы или хотя бы официальный методологический инструментальный аппаратной работы у палат парламента имеется. Это сооб-

ражение пролегал в духе призывов ГРЕКО в рамках Четвертого оценочного раунда по России принять кодекс парламентской этики, усовершенствовать нормы регламента в части гарантий открытости работы комиссии как палаты в целом, так и комиссии по этике⁴⁷⁴.

При всем многообразии правовых проблем, возникающих при оценке вопросов привлечения к ответственности за неурегулирование конфликта интересов федеральных парламентариев, еще более сложной и запутанной становится оценка этого вопроса в отношении региональных и муниципальных депутатов, в особенности тех, которые работают на непрофессиональной основе. Действительно, «многие депутаты на местном и региональном уровне нередко являются директорами различного рода государственных и муниципальных учреждений, выступают подрядчиками в рамках системы государственного и муниципального заказа (не в личном качестве, но в качестве выгодоприобретателей коммерческой деятельности различных компаний), получателями бюджетных средств в иных качествах»⁴⁷⁵. Нельзя не разделять последовательную позицию Конституционного Суда РФ в отношении желательности укрепления профессиональной основы функционирования представительных учреждений для укрепления демократических основ российской власти⁴⁷⁶. Обратное служит системной основой для конфликтов интересов и подрывает народное доверие не только к характерной своей закрытостью исполнительной бюрократии, но и к публичным политикам, которые по определению должны быть максимально приближены к

⁴⁷⁴ Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров. Оценочный доклад ГРЕКО. Российская Федерация Принят на 77-м пленарном заседании ГРЕКО (Страсбург, 16–18 октября 2017 г.) GrecoEval4Rep(2017)2. С. 14. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51>.

⁴⁷⁵ Осетров С.А. Антикоррупционные гарантии конституционных принципов народного представительства в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 87–93.

⁴⁷⁶ Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 16–21.

народным нуждам. Иными словами, переключение на профессиональную основу работы депутатов — фундамент для исключения системного конфликта интересов в их деятельности. В условиях сохранения непостоянного характера работы таких депутатов в народном представительстве проблему дефицита доверия избирателей можно частично нивелировать обеспечением кристальной прозрачности выборов и последующей работы таких депутатов как в парламентском учреждении, так и в сфере их основной занятости.

В заключение параграфа об основных проблемах, вытекающих из вопроса об ответственности за неурегулирование конфликта интересов в деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, можно отметить следующее.

Во-первых, антикоррупционная тематика в конституционном праве позволяет увидеть новые возможности для разрешения традиционных задач конституционно-правовой науки в вопросах ответственности. Одна из них — задача более органичного обоснования позитивной конституционно-правовой ответственности. Проблематика, которую она под собой подразумевает, в значительной степени пересекается с межотраслевой проблематикой урегулирования конфликта интересов как способа демонстрации со стороны представителей власти своей лояльности публичным интересам. Есть основания полагать, что более продуктивно и вопросы соблюдения обязанностей по должности, и вопросы негативной ответственности могут быть разрешены в науке в отсутствие искусственных попыток нагрузить анализ современной практики балластом давней дискуссии о теории позитивной ответственности.

Во-вторых, критерии и механизмы привлечения к ответственности за неурегулирование конфликта интересов должны быть в российской правовой теории упорядочены максимально четко. Можно отчасти согласиться с тем, что выращенная из этического регулирования материя ответственности на неустранение конфликта интересов не всегда должна быть досконально формализована, поскольку в оценке конфликта интересов необходимо учитывать огромное количество объективных и субъективных

факторов и их уникальное сочетание в каждом конкретном случае. Однако когда это касается таких форм ответственности, которые приводят к освобождению от должности (прекращению полномочий, отставке), отсутствие критериев применения санкций вызывает сомнения на предмет соответствия принципу *nulla poena sine lege*. Убежденность в этом еще более усиливается, когда такие санкции применяются в отношении лиц, замещающих высокие государственные должности.

В-третьих, особо следует выделить, что в коренном преобразовании нуждается концепция действующего законодательства в части института отстранения от должности в связи с утратой доверия, причем не только применяемого в отношении высших должностных лиц субъектов РФ. Использование данной санкции в отсутствие четких юридических оснований и процедур серьезно девальвирует в восприятии общественности и специалистов огромную ценность усилий, которые предпринимаются политическим руководством страны в связи с утверждением новых антикоррупционных идеалов в российском обществе, идеалов доверия к власти и государству. Взамен этой санкции, воспринимающейся в большей степени в качестве приема политической ответственности, требуется разработка и включение в конституционное законодательство системы четких формальных оснований и процедур для преобразования подобных приемов в меры юридической конституционно-правовой ответственности.

Укажем в завершение, что наиболее обобщенный взгляд по заключительной главе, посвященной оценке антикоррупционных новелл в конституционном законодательстве о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности, показывает, что российская конституционно-правовая наука имеет значительный фронт важнейших прикладных и теоретических задач, связанных с адаптацией идеологии современной антикоррупционной реформы в рамках своего предмета. Данная проблема не является вопросом отвлеченных академических спекуляций. Тема новых антикоррупционных элементов в статусе высших публичных должностных лиц была избрана среди прочих фрагментов столкновения конституционного права с антикоррупционной

теорией, законодательством и практикой для иллюстрации формирования основ новой культуры властвования. Здесь влияние антикоррупционных задач на российское конституционное право наиболее непосредственно и глубоко, поскольку приводит к введению в конституционное законодательство новых норм и регулятивных механизмов, которые должным образом еще не освоены в конституционно-правовой научной доктрине. Очевидно, что российской государственноведческой науке целесообразно принять более деятельное участие в общей антикоррупционной дискуссии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценивая стратегию формирования последовательного ответа российской конституционно-правовой науки на распространение современной антикоррупционной культуры и бурный рост антикоррупционного законодательства, важно иметь представление о текущих приоритетах антикоррупционной реформы.

Среди многочисленных антикоррупционных новелл в российском конституционном законодательстве в последние годы особую актуальность приобретает формирование ярко выраженной системы антикоррупционных элементов статуса представителей власти. Количество связанных с этим изменений в источниках конституционного права и степень их воздействия на сложившийся уклад конституционно-правовых отношений не оставляет сомнений в чрезвычайной актуальности этой проблематики для российской конституционно-правовой науки.

Однако конституционное право как отрасль национально-го права несет ответственность за надлежащую оценку проблем развития правового статуса не всех представителей власти в равной степени. В первую очередь конституционное право интересуется та их категория, которая в отечественном законодательстве именуется «лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности». Их роднит то, что они призваны непосредственно осуществлять публичную власть. Антикоррупционные изменения в актах конституционного законодательства о статусе этой категории лиц формируют для государствоведческой доктрины целый фронт нетривиальных проблем.

Настоящее исследование строится начиная от анализа особенностей возникновения современного профиля антикоррупционных требований к представителям власти в крупнейших международных антикоррупционных документах рубежа 1990–2000-х годов, которые в правовой форме отразили результаты глобального антикоррупционного движения последних десятилетий и повлияли на национальное законодательство большинства стран мира.

Оценка генезиса международных антикоррупционных стандартов статуса должностных лиц в текстах международных документов приводит к следующим выводам.

Во-первых, к числу опорных антикоррупционных стандартов поведения публичных должностных лиц относятся такие как регулирование конфликта интересов, обязанность декларирования доходов и иных интересов, обязанность устранения несовместимых с должностью внешних интересов, ограничения в сфере политической и публичной деятельности, обязанность сообщения о ставших известными фактах коррупции, запрет на прием подарков, обязанность исключать свою подверженность влиянию со стороны других лиц при осуществлении полномочий, запрет злоупотребления официальным положением, запрет на использование не по назначению имеющихся в распоряжении по должности публичных и официальных ресурсов, ограничения по трудоустройству после увольнения со службы (отставки), защита лиц, заявляющих о противоправной деятельности. Данный набор стандартов получил отражение в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц 1996 г., который, будучи документом ООН, представляет собой универсальный, глобальный образец отношения к оценке поведения носителей власти.

Во-вторых, в международных документах высокого уровня, специально посвященных правилам поведения представителей власти, наибольшее количество требований накапливается к концу 1990-х годов, когда фиксируется их наибольшая широта и наивысшая детализация. Так, современный вид юридической антикоррупционной культуры в отношении закрепления международных стандартов деятельности публичных должностных лиц можно считать в основном сложившимся на общеевропейском уровне к 2000 году, когда увидела свет Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц».

В-третьих, можно говорить об определенной этапности в антикоррупционном движении в вопросах этики представителей власти. Так, если 1990-е годы были посвящены главным образом прорыву антикоррупционной темы на уровень международных

документов, то в 2000-е годы международная общественность сосредоточилась на систематизации антикоррупционных стандартов, оценке эволюции наднациональных стандартов и фиксации получившегося результата в более конкретных документах. В 2010-е годы наблюдается новая тенденция: много усилий начинает вкладываться в стимулирование имплементации антикоррупционных документов, разработку контрольных механизмов исполнения.

Следующий базовый вопрос общей части настоящего исследования связан с определением круга лиц, на которых наложены особые публичные антикоррупционные обязанности и которые при этом относятся к числу субъектов конституционно-правовых отношений, и потому должны детально исследоваться конституционно-правовой наукой. К этому кругу относятся субъекты, известные в российском законодательстве под обобщающим термином «лица, замещающие государственные и муниципальные должности».

В поиске единого для межотраслевой юридической дискуссии в России достаточно компактного термина, описывающего данную категорию субъектов, в принципе этого может быть достаточно. Однако, добиваясь большей компактности и смысловой емкости термина, которым могла бы оперировать научная доктрина, принимая во внимание распространенность в российской правовой теории и законодательстве термина «должностное лицо», а также широкое использование термина «публичное должностное лицо» при переводе международных антикоррупционных конвенций на русский язык, также было бы целесообразно более широко эксплуатировать в исследованиях термин «высшие публичные должностные лица». В его использовании есть определенные преимущества, поскольку он имеет прочную корреляцию и с историей российского законодательства, и с современным нормативным языком международного общения по вопросу об этике власти.

Критический анализ российского законодательства и научной доктрины показывает необходимость совершенствования подходов к определению границ круга замещающих государственные и муниципальные должности лиц, к их внутренней градации, к бо-

лее четкому разграничению с кругом государственных и муниципальных служащих и т.д.

Среди прочего в серьезной ревизии нуждается официальный перечень лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. В частности, необходимо дополнение этого перечня рядом должностей согласно выделенным в работе критериям. Также перспективной можно признать проработку возможности использования в законодательстве не только термина, определяющего признаки и перечень высших публичных должностных лиц, но также включение категории «лиц, приравненных к ним». Это позволит вовлечь в систему государственного антикоррупционного контроля не только действующих должностных лиц, но и бывших должностных лиц, и лиц, которые имеют большое, хотя и неформальное влияние на принятие политических решений. При организации этой работы полезно внимательнее изучить категорию «политически значимых лиц», широко употребляемую сегодня в международном и российском банковском законодательстве.

Заключительный параграф общей части работы посвящен еще одной системной проблеме. Потребность в комплексном научном осмыслении проблематики антикоррупционных элементов статуса представителей власти ставит задачу выделения некоего центрального теоретического концепта, который позволяет найти место в единой системе для многочисленных антикоррупционных требований, ограничений, механизмов и процедур, которые распространяются на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Значительный теоретический потенциал в том, чтобы занять положение несущей смысловой конструкции, которая позволяет убедительно систематизировать различные правовые антикоррупционные инструменты, имеет концепция конфликта интересов. Столь важное ее значение обусловлено тем, что конфликт интересов трактуется как ситуация, при которой для должностного лица открывается возможность предпочесть при исполнении должностных обязанностей личные интересы публичным, в то время как коррупция раскрывается как злоупотребление пре-

имуществами публичного статуса ради личной выгоды. Таким образом, конфликт интересов образует более общее явление коррупционного риска, которое может привести к коррупции или не привести к ней. Поскольку отрасль конституционного права связана с формированием фундаментальных регулятивных установок в сфере осуществления публичной власти, использование концепции конфликта интересов в данном вопросе представляется весьма органичным.

Проявляющиеся так или иначе в источниках конституционного права антикоррупционные новеллы статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, укладываются в следующие основные группы: во-первых, антикоррупционные ограничения и запреты; во-вторых, антикоррупционные обязанности; в-третьих, механизмы урегулирования конфликта интересов; в-четвертых, механизмы ответственности за неурегулированное поведение конфликта интересов.

Данная классификация строится в зависимости от роли, которую соответствующая группа антикоррупционных новелл играет в комплексном правовом регулировании конфликта интересов. Это можно проиллюстрировать следующим образом:

— во-первых, ограничения и запреты, устанавливаемые в законодательстве в связи с занятием публичной должности (например, запрет занимать иные должности, получать не предусмотренные законом подарки и вознаграждения, заниматься иной оплачиваемой деятельностью и прочее), формируют систему мер, обязывающих должностных лиц воздерживаться от определенных видов деятельности, которые в представлении общества могут бросить тень на объективность осуществления ими полномочий. Конечной целью таких мер является формирование особого образа жизни человека, посвящающего себя общественному служению на публичных должностях. Иными словами, назначение мер этого типа состоит в устранении условий для возникновения конфликта интересов;

— во-вторых, особые антикоррупционные обязанности должностных лиц связаны с различными активными действиями, которые призваны держать в постоянном тоне их настрой на не-

уклонное следование публичным интересам и поддерживать перманентную рефлексию об этической и профессиональной пригодности, соответствии занимаемой должности (декларирование доходов, расходов и иных интересов, сообщение о ставших им известными актах коррупции, проявление инициативы в утверждении антикоррупционной культуры и ценностей служения обществу и проч.). Таким образом, задачи данной группы мер выражаются не в пассивном воздержании от рискованного поведения, а в специальной проактивной работе должностных лиц по исключению конфликта интересов в связи с их деятельностью;

— в-третьих, механизмы урегулирования конфликта интересов представляют собой набор специальных процедур, которые связаны с поиском выхода из ситуации конфликта интересов, когда он стал действительным, реальным или может стать таковым, перерастая из потенциального конфликта интересов (самоотвод, временный перевод на другую должность, отказ от выгоды, передача имущества в доверительное управление и т.д.);

— в-четвертых, механизмы ответственности за неурегулирование конфликта интересов являются защитной реакцией государства в связи с пренебрежением отдельными должностными лицами своими публичными обязанностями и пресечением дальнейшего нанесения такими действиями ущерба репутации публичной власти (предупреждение, освобождение от должности, досрочное прекращение полномочий и т.д.).

Подавляющее большинство механизмов современной антикоррупционной реформы, которые находят воплощение в комплексном антикоррупционном и собственно в конституционном законодательстве, связанном с обновлениями традиционной композиции различных элементов статуса должностных лиц, весьма органично вписывается в данную модель основных блоков проблематики, управляемых категорией конфликта интересов.

Данная система антикоррупционных элементов статуса представителей власти положена в основу второй части настоящего исследования, целью которой является последовательный анализ новелл российского конституционного законодательства, затра-

гивающего антикоррупционные требования к «лицам, замещающим государственные и муниципальные должности».

В первом из выделенных срезов сравнение различных источников антикоррупционного и конституционного законодательства показывает, что наборы базовых антикоррупционных ограничений для государственных служащих и для лиц, замещающих государственные должности, строятся на основе некоторого единообразия. Это в целом представляется вполне справедливым: те случаи, когда для замещающих государственные должности лиц не предусмотрены отдельные антикоррупционные ограничения, которые имеются для государственных служащих в базовом Законе о противодействии коррупции 2008 г., скорее, порождают вопросы и способны свидетельствовать о пробелах. Соответственно, на следующем этапе развития антикоррупционного законодательства надо ожидать должной систематизации и восполнения упущений в наборе антикоррупционных ограничений для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Перечень базовых антикоррупционных ограничений и запретов для разных типов лиц, замещающих государственные должности, в целом также можно признать единообразным. Однако доктрина позволяет существенно диверсифицировать как степень конкретности содержания базовых ограничений, так и наличие дополнительных. Например, существенные отличия набора ограничений для парламентариев и для судей вызваны характером организации деятельности соответствующих органов, степенью прозрачности процесса принятия государственно-властных решений. Между тем, фактически существующие в российском законодательстве различия вызваны скорее не доктринальным обоснованием, а отсутствием внимания к этому вопросу, отсутствием системного видения. Источники конституционного законодательства регулируют антикоррупционные обязанности лиц, замещающих государственные должности, крайне дискретно, часто просто отсылая к базовому Закону о противодействии коррупции, что вызывает некоторые опасения.

Наиболее актуальными антикоррупционными запретами в отечественной конституционно-правовой практике сегодня высту-

пают, прежде всего, запреты на ведение различной несовместимой с публичной должностью деятельности, в особенности запрет замещать другие должности в органах власти и других структурах и запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью; различные запреты, связанные с получением не предусмотренных должностным порядком вознаграждений, что в целом соответствует международной практике оценки областей наибольшего риска возникновения конфликта интересов.

Между тем, регулирование отдельных типов антикоррупционных запретов недостаточно полно, четко и конкретно, что грозит спорами в отношении истинной позиции законодателя и злоупотреблениями при оценке соблюдения запретов со стороны контролирующих инстанций. В ряде ситуаций, напротив, имеющаяся детализация того или иного запрета вызывает сомнение, например, в случае, когда она касается перечисления многочисленных исключений в действии запрета, что, к слову, можно видеть при указании в действующем законодательстве допустимых случаев совмещения государственных должностей с должностями в общественных и хозяйственных структурах.

Российское антикоррупционное законодательство при формировании системы ограничений изначально отталкивалось от необходимости создания достаточно широкого каталога нормативных запретов, который был бы обязательным для применения максимально широким кругом обязанных субъектов. Однако, учитывая традиционную проблему перекосов в исполнении закона на местах, проблему ограниченности ресурсов контроля, формированию корректной и устойчивой базовой практики соблюдения новых запретов и ограничений больше могла бы способствовать концентрация внимания на наиболее важных антикоррупционных ограничениях, которые при этом адаптировались бы в практике, в первую очередь, на примере представителей высших уровней власти.

Помимо антикоррупционных ограничений и запретов следует выделять и изучать отдельно антикоррупционные обязанности должностных лиц. Если первые направлены на пассивное следование установленным стандартам поведения и связаны с воздер-

жанием от проявления сомнительной активности, которая может подрывать доверие к представителю власти, то вторые направлены на активное поведение, связаны с проявлением повышенного внимания к этому вопросу, с демонстрацией нетерпимости к коррупции, и требуют от должностных лиц выделения специального времени для этой работы. Это недооцененный аспект деятельности в первую очередь для руководящего состава должностных лиц, на которых равняются подчиненные. А в случае с замещающими государственные и муниципальные должности лицами, в особенности публичными политиками, речь идет и об их влиянии на формирование более широкой практики, которая складывается в публичном хозяйственном секторе, в частном бизнесе, в системе общественных институтов.

В российском законодательстве в отношении рассматриваемой категории лиц больше остальных упорядочено исполнение обязанности декларирования доходов и расходов и обязанности уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей. Анализ законодательства и практики вскрывает многочисленные недостатки модели регулирования обеих обязанностей. К примеру, в отношении декларирования есть вопросы к кругу обязанных лиц или к обеспечению удобства доступа к публикуемым сведениям для полноценного общественного контроля. В отношении обязанности уведомления о возникновении личной заинтересованности сомнения, среди прочего, вызывает уместность подзаконного регулирования применительно к лицам, замещающим высшие государственные должности.

Однако стоит обратить внимание на то, что в сравнении с многочисленностью ограничений и запретов перечень антикоррупционных обязанностей довольно узок. Поэтому стоило бы переосмыслить значение позитивной антикоррупционной деятельности должностных лиц, сделав законодательство об активной профилактике коррупционного поведения несколько более богатым. В частности, стоит обратить внимание на призыв многих рекомендательных актов международных организаций больше использовать влияние лидирующих должностных позиций в

государственном аппарате для активизации антикоррупционных реформ, которые можно было бы в российском законодательстве формализовать в виде обязанности вести инициативную работу по продвижению антикоррупционной этики в среде своих подчиненных и шире — в своей профессиональной среде. Кроме того, перечень обязанностей может быть пополнен пригодным для замещающих государственные должности лиц эквивалентом обязанности государственных служащих по уведомлению об обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Если конфликта интересов не удалось избежать, начинают действовать механизмы по его урегулированию. Базовый российский антикоррупционный закон не предусматривает некоего исчерпывающего набора механизмов урегулирования конфликта интересов. Это справедливо, поскольку для устранения конфликта интересов важен результат, а выбор способа остается в основном на усмотрение должностного лица, достаточно, чтобы он не был противозаконным. Однако законодательство могло бы пойти дальше, обозначив больше подходов, способов, механизмов устранения конфликта интересов, выделив, возможно, свои приоритеты и рекомендации.

Выраженные в законодательстве меры по урегулированию конфликта интересов разбиваются на два основных типа: связанные с изъятием соответствующего должностного лица из цепочки принятия властного решения, чтобы его конфликт интересов не смог проявиться (отвод, отстранение от должности и т.п.), либо связанные с изменением характера личного интереса (обычно имущественного), который вошел в конфликт с должностным (передача имущества в доверительное управление, отказ от выгоды и т.п.). Анализ применимости этих механизмов урегулирования к лицам, замещающим государственные должности, показывает, что использование «должностных» способов ограничено, поскольку должности, особенно занятые на основе прямого народного мандата, являются по своему характеру незаменимыми.

В научной оценке организационных основ урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные и му-

ниципальные должности, важно проводить различие между механизмами урегулирования конфликта интересов и механизмами контроля за урегулированием.

В случае с процедурами урегулирования конфликта интересов должностных лиц данной категории обращает на себя внимание, что они кардинально отличаются от привычных для системы государственной службы. Представление об определяющей роли непосредственного начальника в системе государственного управления, который отвечает за урегулирование конфликта интересов подчиненных, в системе конституционно-правовых отношений не соответствовало бы конституционной идее сдержек и противовесов, характеризующей взаимодействие между высшими органами власти. Поэтому урегулирование конфликта интересов представителей высших органов власти с точки зрения конституционно-правовой логики целесообразно исчерпывать усилиями соответствующего высшего органа власти, если он коллегиальный по составу. А если это единоличное должностное лицо, замещающее должность на основе согласования воле высших органов власти, то допустимым аналогом «непосредственного» начальника логично было бы видеть орган, принявший финальное решение о его назначении на должность.

Существующая в России организационная модель урегулирования конфликта интересов соответствует этому принципиальному образцу лишь в отношении базового разделения властей на три ветви, поскольку федеральные парламентарии и судьи имеют свои собственные замкнутые организационные циклы урегулирования конфликта интересов своих представителей. Однако этого нельзя сказать в отношении прочих лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, в урегулировании конфликта интересов которых решающую роль имеют президентские структуры — профильный Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Кроме того, эти же структуры имеют некоторые полномочия по осуществлению альтернативных проверок соблюдения антикоррупционных обязанностей как этими должностными лицами, так и парламентариями и судьями.

Разумеется, эта организационная схема основана на требованиях реальной жизни, поскольку эффективность исполнения своих антикоррупционных обязанностей столь высокими должностными лицами может быть поставлена под сомнение, если к контролю не будет причастен Президент РФ. Однако назначение конституционного права требует исправлять подобные перекосы практики. В этом смысле нуждается во внимательном изучении вопрос о возможности трансформации Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции в независимый институт, который имел бы полномочия по осуществлению функций общего контроля за соблюдением запретов и ограничений и исполнением антикоррупционных обязанностей лицами, замещающими государственные должности.

За неурегулирование конфликта интересов на представителей власти налагается ответственность. Не являются исключением и лица, замещающие государственные и муниципальные должности. Основной проблемой применения мер ответственности в отношении последних является недопустимая пробельность законодательства в отношении оснований и процедур ее применения, особенно в случае, когда она налагается в форме освобождения от должности.

Применение некоторых дисциплинарных санкций, не связанных с потерей должности, в отношении плохо формализованных нарушений в связи с совершением поступков, несовместимых с образом представителя власти, выглядело нормальным в период, когда служебные регламенты и редуцированное законодательство о государственной службе допускало отсылки к этическим кодексам, которыми должны были руководствоваться рядовые служащие. Однако к настоящему времени российское антикоррупционное законодательство пережило длительную эволюцию, и из этических норм большинство прежних правил превратились в юридические, были существенно конкретизированы, начали допускать широкое использование увольнения в качестве санкции и стали применяться к должностным лицам политического уровня.

Между тем в системе конституционно-правовых отношений взаимодействие между органами власти более сложное, чем взаи-

модействие между служащим и его начальником. Поэтому на данном уровне отношений субъектов использование такой формы ответственности, как отстранение от должности, которая применяется другим органом власти и не мотивирована четкими юридическими основаниями, характеризуется скорее как мера политической ответственности, а не юридической.

Подобные оценки стали выглядеть для конституционных юристов тем более убедительно, что в терминах антикоррупционного закона увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в таких случаях следует не за какое-либо конкретное нарушение, а в связи с утратой доверия. Такая практика с юридической точки зрения представляется порочной. Очевидно, что, устанавливая некие основы специальных процедур, базовый российский антикоррупционный закон был недостаточно точным в отражении конституционно-правовой специфики применения ответственности в отношении должностных лиц этой категории. С учетом того, что ряд источников конституционного законодательства не устанавливает своих механизмов ответственности за неисполнение требований об урегулировании конфликта интересов, ограничиваясь общей отсылкой к антикоррупционному закону, конституционно-правовая логика регулирования оказывается поврежденной и нуждается в последовательном восстановлении.

Таким образом, на стыке российского конституционного законодательства и антикоррупционного законодательного комплекса в настоящее время возникает множество важных вопросов, на которые конституционно-правовая наука должна сформировать свою квалифицированную позицию. Полноценное участие российских государствоведов в обсуждении стратегии и хода отечественной антикоррупционной реформы назрело и является крайне важным для самого конституционного права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Список основных нормативных актов, международных документов и судебных решений

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

Международные акты

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи 3514 (XXX) от 15.12.1975 «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» // Resolutions adopted by the General Assembly during its 30th session, 16 September – 17 December 1975. New York: United Nations, 1976. XVII, 175 p. Pp. 69-70. U.N. doc. A/RES/3514.
2. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. — М.: Юридическая литература, 1990. С. 319–325.
3. Рекомендация N R(94)12 Комитета министров Совета Европы «О независимости, эффективности и роли судей» (принята 13.10.1994 на 518-м заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // [Официальный сайт ООН]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bribery.shtml.

5. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). [Официальный сайт ООН]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml.
6. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. // Собрание законодательства РФ, 23.04.2012, № 17, ст. 1899.
7. Резолюция N (97) 24 Комитета министров Совета Европы «О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции» (принята 06.11.1997 на 101-м заседании) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173) (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) (с изм. от 15.05.2003) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2394.
9. Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» (вместе с Пояснительной запиской..., Типовым кодексом...) (принята 11.05.2000 на 106-м заседании представителей министров) // Совет Европы и Россия, № 2, 2000.
10. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006, № 26, ст. 2780.
11. Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс».
12. Антикоррупционная резолюция «Группы Восьми» «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 16.07.2006. [Сайт Президента России]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3718>.
13. Директива Комиссии ЕС 2006/70/ЕС от 01.08.2006 о мерах по реализации Директивы 2005/60/ЕС в отношении опре-

- деления «политически значимого лица» и технические критерии для упрощенных процедур надлежащей проверки клиента и исключения по причине финансовой деятельности, осуществляемой на непостоянной или ограниченной основе. // Official Journal. L 214, 4/8/2006, pp. 0029–0034.
14. Бангалорские принципы поведения судей (приняты 27.07.2006 Резолюцией 2006/23 Экономического и Социального Совета ООН). Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml.
 15. Модельный закон о противодействии коррупции (новая редакция) (принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-20 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 429–446.
 16. Рекомендация N Rec (2010)12 Комитета министров Совета Европы «О судьях: независимость, эффективность и ответственность» (принята 17.11.2010 на 1098-м заседании Комитета министров). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78
 17. Резолюция 316 (2010) Конгресса местных и региональных властей о правах и обязанностях местных и региональных избранных представителей: риски коррупции. URL: <https://rm.coe.int/1680718f96>.
 18. Рекомендация N CM/Rec(2014)7 Комитета министров Совета Европы «О защите информаторов, сообщающих о противозаконной деятельности» (принята 30.04.2014 на 1198-м заседании заместителей министров) // Прецеденты Европейского суда по правам человека: Электронное периодическое издание. 2015, июнь. № 6 (18).
 19. Рекомендация N CM/Rec(2017)2 Комитета министров Совета Европы «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений» (вместе с «Руководящими принципами по разработке по-

- литики на национальном уровне...», Пояснительным меморандумом...) (принята 22.03.2017 на 1282-м заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 7. С. 133–147.
20. Европейский кодекс поведения для всех лиц, вовлеченных в осуществление публичной власти на местном и региональном уровне, принятый на 35-й сессии Конгресса региональных и муниципальных властей Совета Европы (CG35(2018)12). URL: <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295>.

Нормативные акты Российской Федерации

1. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.
3. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.
4. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.05.1994, № 2, ст. 74.
5. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.
6. Федеральный закон от 20.07.1998 № 116-ФЗ (ред. от 09.02.1999) «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым

- физическими лицами доходам» // Собрание законодательства РФ, 27.07.1998, № 30, ст. 3612. (Утратил силу.)
7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.
 8. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.
 9. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2002, № 24, ст. 2253.
 10. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.
 11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
 12. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2004, № 31, ст. 3215.
 13. Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ, 13.12.2004, № 50, ст. 4950.
 14. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации

- Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ, 20.03.2006, № 12, ст. 1231.
15. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3424.
 16. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.
 17. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2008, № 52 (ч. 1), ст. 6217.
 18. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.
 19. Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6229.
 20. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 2009, № 7, ст. 776.
 21. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609.
 22. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011, № 48, ст. 6730.

23. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 4), ст. 6953.
24. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ, 2013, № 19, ст. 2306.
25. Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”» // Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2329.
26. Федеральный закон от 02.07.2013 № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.07.2013, № 27, ст. 3458.
27. Федеральный закон от 28.06.2014 № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (ч. I), ст. 3391.
28. Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая при-

- водит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 2015, № 41 (ч. II), ст. 5639.
29. Федеральный закон от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 10.04.2017, № 15 (ч. I), ст. 2139.
 30. Постановление ГД ФС РФ от 04.04.2008 № 299-5 ГД «О проекте Федерального закона № 317699-3 “О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством”» // Собрание законодательства РФ, 14.04.2008, № 15, ст. 1499.
 31. Постановление ГД ФС РФ от 19.06.2019 № 6300-7 ГД «О проекте Федерального закона № 286313-7 “О внесении изменения в Федеральный закон ‘О противодействии коррупции’ в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях”» // Собрание законодательства РФ, 24.06.2019, № 25, ст. 3227.
 32. Проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов» (подготовлен Министерством труда и социальной защиты России в 2015 г.) (не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
 33. Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета, № 80, 07.04.1992.
 34. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 21.01.2020) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета, № 11-12, 17.01.1995.
 35. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения

- государственных служащих» // Собрание законодательства РФ, 19.08.2002, № 33, ст. 3196.
36. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 26.05.2008, № 21, ст. 2429.
37. Указ Президента РФ от 18.12.2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» // Собрание законодательства РФ, 22.12.2008, № 51, ст. 6140.
38. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 (ред. от 23.06.2014) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2543.
39. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 (ред. от 15.05.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.09.2009, № 39, ст. 4589.
40. Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.12.2009, № 49 (2 ч.), ст. 5921.
41. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы») // Собрание законодательства РФ, 19.04.2010, № 16, ст. 1875.

42. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446.
43. Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 (ред. от 09.10.2017) «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 28.02.2011, № 9, ст. 1223.
44. Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1670.
45. Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 (ред. от 15.07.2015) «Вопросы противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 15.07.2013, № 28, ст. 3813.
46. Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (ч. II), ст. 3520.
47. Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (ч. I), ст. 7588.
48. Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (ч. II), ст. 4477.

49. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // Собрание законодательства РФ, 02.07.2018, № 27, ст. 4038.
50. Указ Президента РФ от 13.02.2020 № 117 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // Собрание законодательства РФ, 17.02.2020, № 7, ст. 806.
51. «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании, № 36, декабрь, 2011.
52. Методические рекомендации по отдельным вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих (направлены в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации письмом Минтруда России от 17.06.2019 № 18-2/10/В-4646. Обновленная версия Методических рекомендаций направлена письмом Минтруда России от 26.12.2019 № 18-2/10/П-11879). Доступно на сайте Минтруда России. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/17>.
53. Письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» (вместе с «Обзором типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования»). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
54. Письмо Минтруда России от 26.07.2018 № 18-0/10/П-5146 «О методических рекомендациях по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по

предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов» // Солидарность, № 29, 08–15.08.2018.

Решения высших судов Российской Федерации

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2009 № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области “О государственной гражданской службе Псковской области” в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 890.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта “в” части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 78;
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» // Собрание законодательства РФ, 12.12.2016, № 50, ст. 7169.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” в связи с жалобой гражданина Г.П. Крестова» // Собрание законодательства РФ, 21.01.2019, № 3, ст. 278.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 № 277-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 7 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2002.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2004 № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Вольфовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 1, 2005.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 № 191-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Королевой Александры Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав статьей 13 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2007 № 169-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Нечаева Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статей 3 и 13 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”, статей 19 и 21 Федерального закона “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2009 № 624-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дубровиной Нели Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 статьи 3 и пунктом 6 статьи 15 Закона Российской Федерации “О статусе судей в

- Российской Федерации”». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 472-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тесленко Дины Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 части 1 и частью 2 статьи 37 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
 11. Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2011 № 48-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
 12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета, № 247, 28.12.1995.
 13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета, № 244, 02.12.2003.
 14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета, № 207, 30.10.2009.

II. Научные монографии, сборники, диссертации, официальные доклады и исследования российских и международных организаций

1. *Antechiarico, F.A. Jacobs, J.B.* The Pursuit of Absolute Integrity, Chicago and London, 1996.

2. Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank. Washington, D.C. 2000.
3. Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives. Ed. Christine Trost; Alison L Gash. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
4. Conflict of Interest in the Professions. ed. Michael Davis and Andrew Stark. New York: Oxford University Press. 2001.
5. Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. SIGMA. [Официальный сайт ОЭСР]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60r7g5zq-en.pdf>.
6. *Demmke C., Bovens M., Henökl T., van Lierop K., Moilanen N., Pikker G., Salminen A.* Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. 2007.
7. *Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston* (eds.). Political Corruption: Concepts and Contexts (3d ed.). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.
8. *Johnston M.* Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2005.
9. *Klitgaard R.* Controlling Corruption. Berkeley (CA), 1988.
10. *Klitgaard R., MacLean-Abaroa R., Parris L.H.* Corrupt Cities: A Practical Guide To Cure And Prevention, Oakland, CA: ICS Press; Washington, DC: World Bank Institute, 2000.
11. *Ledeneva A.* Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks, and Informal Governance. Cambridge: Cambridge University Press. 2013.
12. *Ledeneva A.V.* How Russia Really Works. The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business, London, Cornell Univ. Press, 2006.
13. *Levitsky S., Way L.* Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.

14. National Integrity System. Transparency International. [Официальный веб-сайт организации Transparency International]. URL: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>.
15. *Nye J.S.* Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis // Political corruption: concepts & contexts / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds). Third Edition. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK), 2005.
16. *Peters A., Handschin L.* Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. 2012.
17. *Pope J.* Confronting corruption: The elements of a National Integrity System. The TI Source Book, 2000.
18. Public integrity theories and practical instruments. Edited by Patrycja J. Suwaj, Hans J. Rieger. 2009.
19. *Reed Q.* Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2010:2) 17 p.
20. *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. N.Y., 1978.
21. Routledge Handbook of Political Corruption. 2015.
22. *Scott James.* Comparative Political Corruption. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1972.
23. *Tilman Hoppe.* Legislative Toolkit on Conflict of Interest. CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (PCF) “Fight against Corruption and Fostering Good Governance/Fight against Money-Laundering” (EaP-2). ECCU-PCF-REG-2/2015. URL: http://tilman-hoppe.de/ECCU-PCF-Toolkit_REG_-2_2015.pdf.
24. *Weber M.* Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947.
25. *Абузярова Н.А., Артемов В.Ю., Булаевский Б.А.* и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография (отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин). Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2013.

26. *Андреанов В.Д.* Коррупция как глобальная проблема: история и современность. Москва: Экономика, 2011. 304 с.
27. Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М.: СПАС, 2004.
28. Антикоррупционная политика: Справочник / А.В. Малько, И.Н. Коновалов, Н.А. Лопашенко и др.; под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2006.
29. Антикоррупционная политика в системах государственной службы зарубежных государств. М., 2010.
30. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015. 296 с.
31. Антикоррупционный оценочный инструмент для парламентариев (GOPAC). URL: http://goracnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool_EN.pdf.
32. *Барциц И.Н.* Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России / И.Н. Барциц, Г.А. Боршевский, К.О. Магомедов. М.: Дело, 2018.
33. *Бондаренко С.В.* Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002.
34. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007.
35. *Вебер М.* Избранное. Протестантская этика и дух капитализма. М.; СПб: «Центр гуманитарных инициатив», 2017.
36. *Гельман В.Я.* Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма / Владимир Гельман: Препринт М-41/15. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015.
37. *Гильмутдинов В.Р.* Особенности правового регулирования служебной деятельности на государственных должностях Российской Федерации. Дис. ... к. ю. н. по специальности: 12.00.14. М., 2007.

38. *Гуцев П.Ю.* Конституционные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в системе противодействия коррупции. Дис. ... к. ю. н. по специальности: 12.00.02. Орел, 2010.
39. *Дедов Д.И.* Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004.
40. *Дедов Д.И.* Юридический метод: Научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008. 160 с.
41. Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции (ОЭСР, 2011). URL: <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/48973261.pdf>.
42. Доклад «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров». Четвертый раунд оценки. Совет Европы. ГРЕКО. 18 октября 2017 г. Greco Eval4Rep(2017)2.
43. Доклад ОЭСР «Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей». Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. 2006.
44. *Ильяков А.Д.* Конфликт интересов на государственной службе. М.: Проспект, 2017.
45. *Кабанов П.А.* Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: Монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004. 174 с.
46. *Качушкин С.В.* Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы. Дис. ... д. ю. н. по специальности: 12.00.02. М., 2010.
47. Классики теории государственного управления: американская школа. Джей Шафритц, Альберт Хайд. М., Издательство Московского университета, 2003. 800 с.
48. *Конов А.В., Горбачева Н.С.* Что такое конфликт интересов? Возможные подходы к определению в нормативных правовых актах. Рабочие материалы Антикоррупционного центра НИУ ВШЭ. Выпуск № 1. Москва, 2019.
49. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический ком-

- плекс (учебное пособие) / отв. ред. д. ю. н., проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016.
50. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016.
 51. Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / под ред. д. ю. н. П.Н. Панченко, к. ю. н. А.Ю. Чупровой, к. ю. н. А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001.
 52. Коррупция и взяточничество. Аннотированная библиография российских изданий 1869–2002 гг. / сост. А.С. Быстрова, М.В. Сильвестрос. Под ред. А.В. Дука. СПб., 2004. 240 с.
 53. *Лафитский В.И.* Конституционный принцип противодействия коррупции : монография. М., Проспект, 2019;
 54. *Любимов А.П.* Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М.: Изд-во Государственной Думы, 2000.
 55. *Марочкин С.Ю.* Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2011.
 56. Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции — Базовые документы. ООН, Нью-Йорк, 2011.
 57. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2010.
 58. Модернизация политики и практики конфликта интересов: испанский опыт (ОЭСР, 2006). URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)2&docLanguage=En).

59. *Нисневич Ю.А.* Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса. М.: Издательство «Юрайт», 2017.
60. *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва, 2011.
61. *Оболонский А.В.* Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016.
62. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., Норма, 2010.
63. Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.М. Цирин [и др.]. М.: Проспект, 2019.
64. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимова. М., 2000.
65. *Охотский И.Е.* Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. Москва, 2015.
66. Парламентская этика: вопрос доверия (Парламентские кодексы поведения в Европе, обзор Д. Турнстра, 2011 год). URL: https://agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf.
67. Правительство с первого взгляда: избранные индикаторы по конфликту интересов (ОЭСР, 2011). URL: <http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2011.htm>.
68. Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, А.Ю. Заксон и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М.: ИЗиСП, 2016.
69. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012.
70. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы. В 2

- томах, под общ. ред. Т.Я. Хабриевой, Р.А. Курбанова. М.: Проспект, 2019.
71. Противодействие коррупции в Российской Федерации. Библиография (1991–2016 гг.) / М.И. Амара, Ю.А. Нисневич, Е.А. Панфилова. М.: Издательство Юрайт, 2018.
 72. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.
 73. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. коллектива д. ю. н. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2016.
 74. Разрешение конфликтов интересов на государственной службе: руководящие принципы и опыт стран (ОЭСР, 2003 г.). URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.
 75. Рекомендация ОЭСР о руководящих принципах регулирования конфликта интересов на государственной службе (2003 г.). URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>.
 76. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Второе исправленное и дополненное издание. ООН, Нью-Йорк — Вена, 2012.
 77. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003.
 78. Руководство по парламентской этике и поведению (ГОРАС, 2009). URL: http://www.gpgovernance.net/wp-content/uploads/2013/09/HandbookonParliamentaryEthicsandConductFinal2010_EN.pdf.
 79. Справочное исследование: профессиональные и этические стандарты для парламентариев (ОБСЕ, 2013). URL: <https://www.osce.org/odihr/98924>.
 80. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Методология для 4-го раунда мониторинга. ОЭСР, 2016.
 81. *Старилов Ю.Н.* Служебное право. М., 1996.
 82. *Субочев В.В.* Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М.: НОРМА, 2008.

83. *Талапина Э.В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015.
84. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А.Б. Зеленцов, Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗ-иСП, ИНФРА-М, 2015.
85. *Фабричный С.Ю.* Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дисс. ... д. ю. н. по специальности: 12.00.02. М., 2005.
86. *Фисун А.А.* Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. Харьков: Константа, 2006.
87. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: пер. с англ. / Ф. Фукуяма. М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004.
88. *Фьелде Ханне, Хегре Хавард.* Политическая коррупция и институциональная стабильность. URL: <https://lap.hse.ru/announcements/119002565.html>.
89. *Хабриева Т.Я., Тиунов О.И., Кашенов В.П.* Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2012.
90. *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века / пер. с англ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003.
91. *Хорольский Г.В.* Государственно-правовая антикоррупционная идеология в структуре российской правовой системы: теоретико-правовой анализ. Дисс. ... к. ю. н. по специальности: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2011.
92. *Чаннов С.Е.* Должностное лицо как особый субъект административной ответственности. Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс», 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
93. *Шин А.Г.* Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использова-

ние на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения: монография / Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. Иркутск, 2013.

94. *Шушкарёв С.Н.* Правовой порядок в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовое исследование. Дисс. ... д. ю. н. по специальности 12.00.01. М., 2010.

III. Статьи в научных журналах и сборниках, авторефераты диссертаций

1. *Bartsits I.* Preventing Corruption Risk in Legislation: Russia / И.Н. Барциц // *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance: Springer International Publishing.* 2018.
2. *Bartsits I.* Efficient bureaucracy — bureaucracy without corruption // *Государственная служба.* 2016. № 1. С. 66–71.
3. *Buchanan James M., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock.* (eds.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society.* College Station: Texas A&M Press. 1980.
4. *Clark K.* Do We Have Enough Ethics in Government Yet? An Answer from Fiduciary Theory. 1996 U. ILL. L. REV. 57.
5. *Friedrich Carl J.* Corruption in Historical Perspective // *Political Corruption: concepts and contexts / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors.* Third Edition. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK), 2005.
6. *Hellman J.S., Jones G. & Kaufmann D.* Seize the state, seize the day // *Policy research working paper,* 2000.
7. *Lauth H.-J.* Informal Institutions and Democracy. *Democratization,* vol. 7, № 4, 2000.
8. *Robert Flannigan.* The Fiduciary Obligation, 9 OXFORD J. LEGAL STUD. 285, 294 (1989).
9. *Savage J.D.* Corruption and Virtue at the Constitutional Convention. 56 *.i. Pol.* 174(1994).
10. *Shleifer A., Vishny R.W.* Corruption. *Q J Econ.* 1993, 108 (August): 599–617.

11. *Strauss D.A.* Corruption, Equality, and Campaign Finance Reform // *Columbia Law Review*. Vol. 94. 1994. No. 4. P. 1369–1389.
12. *Teachout Z.* Constitutional Purpose and the Anti-Corruption Principle // *Northwestern University Law Review*. Vol. 108. 2014.
13. *Teachout Z.* The Anti-Corruption Principle // *Cornell Law Review*. Vol. 94. Issue 2. 2009.
14. *Tillman Seth Barrett.* Citizens United and the Scope of Professor Teachout's Anti-Corruption Principle. 107 *Northwestern University Law Review* 399 (2012).
15. *Treisman D.* Income, Democracy, and Leader Turnover, *American Journal of Political Science*. 2014.
16. *Wilson Woodrow* (1887). *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*. 2 (2): 197–222.
17. *Авакьян С.А.* Основные тенденции современного развития конституционного права // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 4. С. 3–7.
18. *Автономов А.С.* Лоббизм и политические партии // *Представительная власть: мониторинг, анализ, информация*. 1995. № 3.
19. *Алебастрова И.А.* Транснациональный конституционализм: интернационализация конституционного права и конституционализация международного права // *Международные организации, международное право и внутригосударственное право / International organizations, international law and national law*. 2015. № 1.
20. *Андриченко Л.В., Плюгина И.В.* Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // *Журнал российского права*. 2014. № 2. С. 59–67.
21. *Антонова Н.А.* Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // *Конституционное и муниципальное право*. № 10. 2016.

22. *Арановский К.В., Князев С.Д.* Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 16–21.
23. *Баренбойм П.Д.* Тридцатилетие Уотергейтского дела // Законодательство и экономика. 2004. № 8.
24. *Барциц И.Н.* Критерии эффективности государственного управления и глобального управленческого пространства // Государство и право. 2018. № 3.
25. *Барциц И.Н.* Лучшие зарубежные практики управления персоналом в системе государственного управления // Государственная служба. 2019. Т. 21. № 3 (119).
26. *Бачинин В.А.* Неправо (негативное право) как категория и социальная реалья // Государство и право. 2001. № 5.
27. *Брежнев О.В.* Особенности применения мер по противодействию коррупции в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2019. № 7. С. 6–8.
28. *Бриллиантов А.В., Яни П.С.* Должностное лицо: представитель власти // Законность. 2010. № 5. С. 18–22.
29. *Бриллиантов А.В., Яни П.С.* Должностное лицо: организационно-распорядительные функции // Законность. 2010. № 6. С. 10–15.
30. *Бриллиантов А.В., Яни П.С.* Должностное лицо: административно-хозяйственные функции, выполнение функций по специальному полномочию // Законность. 2010. № 7. С. 19–23.
31. *Васильева В.М., Воробьев А.Н.* Коррупционные рынки // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2.
32. *Волженкин Б.В.* Коррупция в России // Криминология — XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2001.
33. *Гельман В.Я.* Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике. // Полис. Политические исследования. 2003. № 4. С. 6–25.
34. *Головщинский К., Пархоменко С.* Сравнительный анализ

- стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003.
35. *Григорьев И.В., Осинцев Д.В.* Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2012. № 6.
 36. *Громов В.Г.* Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Современное право. 2016. № 10. С. 32–38.
 37. *Дамм И.А., Роньжина О.В.* Актуальные проблемы выполнения главой муниципального района и городского округа обязанности по уведомлению о возникновении конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 11–21.
 38. *Елисеева С.Н.* Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы права и экономики: сб. науч. трудов / под общ. ред. А.В. Трофименко, А.М. Петрова. Саратов, 2016.
 39. *Загретдинов В.И.* Конституционная юстиция в свете демократической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 68–71.
 40. *Зорькин В.Д.* Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 18–20.
 41. *Ильяков А.Д.* Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3. С. 38–41.
 42. *Илюхин В.И.* О государственном устройстве и противодействии коррупции // Следователь. 2010. № 4. С. 114–132.
 43. *Кабанов П.А.* Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10, № 3.
 44. *Кененова И.П.* Трудно ли элитам применить закон к себе? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1. С. 15–36.

45. *Кокотов А.Н.* Судебный конституционализм и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 130–134.
46. *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в РФ: варианты законодательных решений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и терроризмом в России на современном этапе. Красноярск, 2009. С. 32–36.
47. *Кондрашев А.А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011.
48. *Коннова П.И.* Механизм противодействия коррупции в России: конституционно-правовые основы, состояние и пути совершенствования. Автореферат дис. ... к. ю. н. по специальности: 12.00.02. Н. Новгород, 2017.
49. *Костенков М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю.* Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Государство и право. 2014. № 10.
50. *Кравченко А.Г., Мамычев А.Ю.* Неформальные практики в деятельности исполнительной власти РФ // Государственная власть и местное самоуправление, 2007, № 8.
51. *Крастев И.* Круговерть в борьбе с коррупцией // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. № 4(25) 1998 — № 1(26) 1999.
52. *Кудашкин А.В., Козлов Т.Л.* Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 45–50.
53. *Кудюкин П.М.* Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. СПб.: Норма, 2005.
54. *Кузнецова Н.Ф.* «Круглый стол» по проблемам противостояния коррупции в России // Вестник Московского университета. 1999. № 4. С. 96–113, 96.
55. *Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е.* Институты: от

- заимствования — к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики, 2005. № 5.
56. *Кулудон В.* Криминализация российской политической элиты // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1998. № 1(22). С. 29–33.
57. *Куракин А.В.* Библиография по проблеме предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Право и политика. 2004. № 4. С. 141–151.
58. *Лазарев Е.А.* Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций. // Полис. Политические исследования. 2010. № 2.
59. *Ливеровский А.А.* Коррупция как свойство государственной власти // Публичная политика — 2010 / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2011. С. 80–85.
60. *Лукьянова Е.А.* Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 34–39.
61. *Лунеев В.В.* Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада) // Государство и право. 2000. № 4. С. 99–111.
62. *Лысиков А.А.* Развитие понятия «должностное лицо» // Законность. 2011. № 6.
63. *Макарецев А.А.* Обязанности кандидатов в депутаты и на выборные должности в сфере противодействия коррупции: проблемы реализации // Избирательное право. 2014. № 1.
64. *Медушевский А.Н.* Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12. С. 41–52.
65. *Мендрас М.* Обогащение и клиентелизм в России // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1998. № 2(23).
66. *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (II) // Полис. 2002. № 2. С. 20–30.

67. *Мильчакова О.* «Опасные связи» судей Конституционного суда (опыт стран бывшей Югославии) // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2(99).
68. *Митин Г.Н.* Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 18–23.
69. *Михайлов В.И.* Некоторые направления теоретического обеспечения антикоррупционной политики Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3.
70. *Михайлов В.И.* Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4(59).
71. *Мунгиу-Пиппиди А.* Коррупция: проблема культуры или неподконтрольности чиновников обществу? // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2003 № 2(43). С. 26–31.
72. *Нарутто С.В.* Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica. 2013. № 7. С. 698–705.
73. *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.
74. *Невинский В.В.* Коррупция в России: системные меры противодействия // Журнал российского права. 2017. № 1.
75. *Невинский В.В.* Коррупция в современной России: сущность, вопросы системного противодействия и эффективности // Актуальные вопросы противодействия коррупции в Российской Федерации (сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Международному дню борьбы с коррупцией, 11 декабря 2018 г.). Махачкала, 2018. С. 80–86.

76. *Нестеров А.И.* Антикоррупционный стандарт — новая категория российской правовой системы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 2(52), 2016. С. 27.
77. *Нисневич Ю.А.* Коррупция в исторической ретроспективе с уточнениями и дополнениями // Общественные науки и современность. 2015. № 3.
78. *Нисневич Ю.А., Стукал Д.К.* Многоликая коррупция и ее измерение в исследованиях международных организаций // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 3.
79. *Новикова Л.А.* Общепризнанные принципы и нормы международного права в системе российского публичного права. Автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2001.
80. *Ноздрачев А.Ф.* Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26–38.
81. *Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С.* Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 4–14.
82. *Осетров С.А.* Антикоррупционные гарантии конституционных принципов народного представительства в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 87–93.
83. *Осетров С.А.* Конфликт интересов в системе публичной власти: практическое воплощение законодательных новаций // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 21–25.
84. *Пашков В.* О правовой регламентации должности мирового судьи и совершенствовании статуса сотрудников его аппарата (с очередного заседания Совета Судей Российской Федерации) // Мировой судья. 2008. № 7.
85. *Петров Ю.А.* К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6.

86. *Полукаров А.В.* Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 715–724.
87. *Праскова С.В.* О юридической природе и силе Перечня типовых государственных должностей субъекта Российской Федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 3.
88. Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа. Доклад «Трансперенси Интернешнл — Россия». Москва, Санкт-Петербург, Калининград, 2017.
89. *Рассохин И.* Статус члена парламента в республике Польша. В фокусе: необычное путешествие по Польше. Сравнительное конституционное обозрение. № 2(69) 2009.
90. *Рогожина К.А.* Клиентелизм в рекрутировании политических элит в Российской Федерации и постсоветских государствах Центральной Азии. Автореф. ... к. ю. н. РАГС. Москва, 2010.
91. *Рудаков А.В.* Особенности правового статуса должностных лиц (*persona publica*) согласно римским правовым источникам // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: История, филология. 2012. Т. 11. № 8.
92. *Самигуллин В.К.* Право и неправое // Государство и право. 2002. № 3.
93. *Севальнев В.В., Черепанова Е.В.* Конфликт интересов как правовой феномен в публичной сфере // Журнал российского права. 2017. № 10.
94. *Соловьев А.А.* Этические принципы в деятельности мировых судей: российский и зарубежный опыт правового регулирования // Мировой судья. 2017. № 9. С. 3–10.
95. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / Аверкиев И.В., Галицкий Д.Г., Калягин Г.В. и др. М., 2005.
96. *Старцев Я.Ю.* Функциональный анализ коррупции с по-

- зиции теории неформальных институтов // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. науч. тр. по итогам Всерос. науч. конф. / отв. ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург: УрО РАН. 2014.
97. *Тихомиров Ю.А.* Право официальное и неформальное // Журнал российского права, 2005, № 5.
 98. *Тухватуллин Т.А.* Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 5–9.
 99. *Федоров В.В.* Статус депутата Государственной Думы Российской Федерации: конфликт интересов, неосновательное обогащение, конституционно-правовая ответственность // Юридическая наука и правоохранительная практика № 1(27) 2014.
 100. *Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М.* О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67.
 101. *Хабриева Т.Я.* Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 5–15.
 102. *Хелмке Г., Левицки Ст.* Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований // Прогнозис. 2007, № 2.
 103. *Цирин А.М., Спектор Е.И., Севальнев В.В.* К вопросу о понятии конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5.
 104. *Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.
 105. *Чаннов С.Е.* Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 10.

106. *Черногоров Д.А.* Публичная служба и должностное лицо // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 749–755.
107. *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.
108. *Чиркин В.Е.* Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4.
109. *Шайо А.* Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. № 4(25) 1998 — № 1(26) 1999.
110. *Шестаков Д.А.* Политическая криминология — формирующаяся отрасль знаний // Политический режим и преступность / под ред. В.Н. Бурлакова, Ю.Н. Волкова, В.П. Сальникова. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2001.
111. *Шуралева С.В., Ваньков А.В.* Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 1. С. 72–79.
112. *Яблонская Л.М.* Этический аспект в деятельности государственных служащих: значение в преодолении коррупции // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 3(257). Управление. Вып. 7.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Эволюция культуры формального отражения правил поведения государственных должностных лиц в наиболее известных международных антикоррупционных документах

		a	b	c	d	e	f	g	h	i
	Антикор. механизмы⁴⁷⁷ / Антикор. акты	Кодекс... по поддержанию правопорядка 1979 г.	Межамер. конв. 1996 г.	Международ. Кодекс ООН 1996 г.	Реком. по европ. выборным представителям 1999 г.	Рек. КМСЕ о роли прокуратуры 2000 г.	Типовой кодекс КМСЕ 2000 г.	Бангальские принципы судей 2002 г.	Конв. против коррупции ООН 2003 г.	Конв. Африканского союза 2003 г.
1	«Общие» этические принципы	Ст. 1-3	П. 1 ст. 3	П. 1-3	Ст. 4-6	П. 7, 24	Ст. 4-11	Все принципы и некоторые особые пункты «применения» 4.1-4.2, 6.6	П. 1 ст. 8	—
2	Сообщение о корр. "reporting"	Ст. 8	П. 1 ст. 3	—	—	—	Ст. 12	—	П. 4 ст. 8	—
3	Конфликт интересов	—	П. 1 ст. 3	П. 5	Ст. 10	—	Ст. 13	—	П. 5 ст. 8	—
4	ДА (Декл об «интересах»)	—	П. 4 ст. 3	П. 5, п. 8	Ст. 17	—	Ст. 14	—	П. 5 ст. 8	П. 1 ст. 7
5	Несовместимые внешние интересы	—	—	П. 4	Ст. 11	—	Ст. 15	П. 4.11, 4.12, 6.7	—	—

⁴⁷⁷ Для данной таблицы отобраны те механизмы, которые носят характер требований к поведению должностных лиц.

6	Политическая и публичная деятельность	—	—	П. 11	Ст. 11	—	Ст. 16	—	—	—
7	Подарки	—	—	П. 9	(Ст. 13) ⁴⁷⁸	—	Ст. 18	П. 4.14.-4.16.	—	—
8	Подверженность влиянию со стороны других лиц	—	—	П. 9	Ст. 8	—	Ст. 20	П. 4.3, 4.8, 4.9	—	—
9	Злоупотребление официальным положением	Ст. 7	—	П. 6	Ст. 9	—	Ст. 21	—	Ст. 18-19 ⁴⁷⁹	—
10	Информация, которой располагают государственные должностные лица	Ст. 4	—	П. 6, 10	—	П. 30	Ст. 22	П. 4.10	Ст. 18-19	—
11	Публичные и официальные ресурсы	—	П. 1 ст. 3	П. 6	—	—	Ст. 23	—	Ст. 18-19	—

⁴⁷⁸ При распределении статей документов по строкам, соответствующим отдельным антикоррупционным институтам, разумеется, не всегда удается соблюсти предельную точность, поскольку зачастую используемые термины представляют институт в более широком смысле. Например, в отношении рекомендации о политической добросовестности выборных представителей 1999 г. по разделу подарков статья 13 заключена в скобки по той причине, что термина «подарки» нет, как и запрета на получение подарков, но они среди прочего подразумеваются в статье 13 (Запрет на коррупцию), которая гласит, что «При выполнении своих функций выборные представители воздерживаются от поступков, которые, согласно действующим нормам внутреннего или международного уголовного права, можно квалифицировать как дача или получение взяток».

⁴⁷⁹ По меньшей мере, в части вопроса о криминализации. Аналогично — по п. 11-12 в этой графе.

12	Ответственность руководителя (за подразделение)	—	—	—	—	—	Ст. 25	—	—	—
13	Увольнение со службы	—	—	П. 7	Ст. 15	—	Ст. 26	—	—	—
14	Общение с бывшими государственными должностными лицами	—	—	—	—	—	Ст. 27	—	—	—
15	Защита заявителей о противоправной деятельности ⁴⁸⁰	—	П. 8 ст. 3	—	—	—	—	Ст. 33	П. 5-7 ст. 5	—
16	Заявление самоотвода	—	—	—	—	—	—	П. 2.5, 4.4	—	—
17	Правила электроповедения	—	—	—	Ст. 7	—	—	—	—	—

⁴⁸⁰ Имеется в виду институт, известный как “whistleblower protection”, но не “reporting”.

Приложение № 2

**Определение понятия публичного должностного лица
в международных антикоррупционных документах**

№	Источник	Понятие
1	Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц (Приложение к Рекомендации N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы «О кодексе поведения государственных должностных лиц» 11.05.2000) (п. 2-3 ст. 1)	2. В целях настоящего Кодекса «государственное должностное лицо» означает лицо, нанятое на службу органом государственной власти. 3. Положения настоящего Кодекса также могут применяться к лицам, нанятым частными организациями, осуществляющими государственные функции
2	Межамериканская конвенция против коррупции 1996 г. (абз. 2 ст. 1)	«Государственное должностное лицо», «должностное лицо правительства» или «государственный служащий» ⁴⁸¹ означает любое должностное лицо или служащего государства ⁴⁸² и его органов, включая тех, кто выбран ⁴⁸³ , назначен или отобран ⁴⁸⁴ , чтобы исполнять задачи и функции от имени или находясь на службе государства на любом уровне организации власти
3	Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней 2003 г. (ст. 1)	Публичное должностное лицо означает любое должностное лицо или служащего государства и его органов, включая тех, кто выбран, назначен или избран, чтобы исполнять задачи и функции от имени или находясь на службе государства на любом уровне организации власти
4	Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г. (комм. к ст. 1)	Термин «должностные лица по поддержанию правопорядка» включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей
5	Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.	а) понятие «публичное должностное лицо» охватывает определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо отправляет свою должность, как они применяются в уголовном праве этого государства

⁴⁸¹ Соответственно, “public official”, “government official”, or “public servant”.

⁴⁸² Соответственно, “official or employee”.

⁴⁸³ “Selected”.

⁴⁸⁴ “Elected”.

Приложение № 3

Сравнение антикоррупционных ограничений, запретов, обязанностей и требований в основных российских федеральных законах, затрагивающих статус лиц, замещающих государственные и муниципальные должности

Наименование запрета (ограничения, обязанности, требования)	№ статьи закона	Закон о противодействии коррупции ⁴⁸⁵	Закон о статусе члена СФ ⁴⁸⁶	ФКЗ о правит-ве РФ ⁴⁸⁷	Закон о статусе судей ⁴⁸⁸	Закон об общих принц. ОТВ СРФ № 184-ФЗ ⁴⁸⁹	Закон об общих принц. ОМС в РФ № 131-ФЗ ⁴⁹⁰
Замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления		Пп. 1 п. 3 ст. 12.1	Пп. «а»-«б» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 1 п. 3. ст. 3	П. 2 ст. 2.1; п. 4 ст. 18	

⁴⁸⁵ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

⁴⁸⁶ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ, 12.07.1999, № 28, ст. 3466.

⁴⁸⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

⁴⁸⁸ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019) // Российская газета, № 170, 29.07.1992.

⁴⁸⁹ В отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

⁴⁹⁰ В отношении лиц, замещающих муниципальные должности: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822. В данном законе антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности регулируются через отсылку к Закону о противодействии коррупции 2008 г. и другим законам. Поэтому в полях обозначены только те антикоррупционные обязанности муниципальных должностных лиц, которые специально выделены и поименованы.

Приложения

Запрет участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией	Пп. 2 п. 3 ст. 12.1	Пп. «Г» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 3 п. 3 ст. 3	П. 4 ст. 18	П. 7 ст. 40; п. 9 ст. 37
Запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц	Пп. 2.1 п. 3 ст. 12.1	П.п. «В» п. 2 ст. 6		Пп. 3 п. 3 ст. 3		
Запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности	Пп. 3 п. 3 ст. 12.1		Ст. 11	Пп. 5 п. 3 ст. 3	П. 4 ст. 18	
Запрет быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления	Пп. 4 п. 3 ст. 12.1	—	Ст. 11	Пп. 6 п. 3 ст. 3	П. 5.1 ст. 12	—
Запрет использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности	Пп. 5 п. 3 ст. 12.1	Пп. «З» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 8 п. 3 ст. 3	П. 3 ст. 12	—
Запрет получать гонорары за публикации и выступления в качестве должностных лиц	Пп. 6 п. 3 ст. 12.1	—	Ст. 11	—	—	—
Запрет получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц	Пп. 7 п. 3 ст. 12.1	Пп. «Е» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 10 п. 3 ст. 3	—	—

Запрет принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций	Пп. 8 п. 3 ст. 12.1	—	Ст. 11	Пп. 11 п. 3 ст. 3	—	—
Запрет выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц	Пп. 9 п. 3 ст. 12.1	Пп. «Ж» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 12 п. 3 ст. 3	—	—
Запрет входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений	Пп. 10 п. 3 ст. 12.1	Пп. «д» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 13 п. 3 ст. 3	П. 5 ст. 12; п. 4 ст. 18	П. 9 ст. 37
Запрет разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей	Пп. 11 п. 3 ст. 12.1	Пп. «и» п. 2 ст. 6	—	Пп. 9 п. 3 ст. 3	П. 26 ст. 16.1	—

Приложения

Обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации	П. 4 ст. 12.1	Ст. 10	Ст. 10	Ст. 8.1	П. 3.1 ст. 12; п. 4.1 ст. 18	—
Обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта	П. 4.1 ст. 12.1	П. 2.2 ст. 6	Ст. 11.1	Абз. 2 ч. 2 ст. 3	П. 7 ст. 12	—
Обязанность передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ, если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов	Ст. 12.3	П. 2.1 ст. 6	Ст. 11.1	—	—	—
Возможность установления иных запретов и ограничений	Ст. 12.5	—	—	—	П. 4.2 ст. 18	П. 7.1 ст. 40; п. 9.1 ст. 37; п. 4.1 ст. 36

Запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами	—	Пп. «к» п. 2 ст. 6	Ст. 11	Пп. 5.1 п. 3 ст. 3	Ст. 2.1	П. 9.1 ст. 37; п. 6.1 ст. 36
Требование соблюдение специальных (профессиональных) этических норм	—	Ст. 9	—	Ст. 12.1	—	—
Предоставление сведений о расходах	—	П. 1 ст. 10	Ст. 10	П. 1.1 ст. 8.1	П. 3.1 ст. 12 и п. 4.1 ст. 18	П. 9.1 ст. 37
Соблюдение этики внеслужебной деятельности	—	—	—	П. 2 ст. 3	—	—
Запрет принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности	—	—	—	Пп. 2 п. 3 ст. 3	—	—
Запрет публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям	—	—	—	Пп. 3 п. 3 ст. 3	—	—
Запрет допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения	—	—	—	Пп. 7 п. 3 ст. 3	—	—
Запрет прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора	—	—	—	Пп. 14 п. 3 ст. 3	—	—
Ограничение по трудоустройству после отставки/увольнения	—	—	—	П. 4 ст. 3	—	—

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ
SCIENTIFIC EDITION

С.Н. ШЕВЕРДЯЕВ

**УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТОМ
ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ:
конституционно-правовой анализ**

Монография

S.N. SHEVERDYAEV

**MANAGING THE CONFLICT
OF INTERESTS
OF PERSONS HOLDING
STATE AND MUNICIPAL POSITIONS:
constitutional and legal analysis**

Monograph

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»
юридическая, экономическая и деловая литература;
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»,
«Журнал предпринимательского и корпоративного права»
«YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE
legal, economic and business literature
magazines «Law and Economics», «Bulletin of arbitration practice»,
«Journal of Entrepreneurship and Corporate Law»

Главный редактор В.А. Вайпан
Chief editor V.A. Vaypan
Генеральный директор В.В. Прошин
CEO V.V. Proshin

Подписано в печать 28.10.2020. Формат 60х90/16. Бумага офсетная.
Печ. л. 24,5. Тираж 500 экз.

Signed in print 28.10.2020. Format 60x90/16. Offset paper. 24,5 printer's sheets.
Print run: 500 copies.

Юстицинформ
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф. 7. Тел.: (495) 232-12-42
Yustitsinform
119607, Moscow, Lobachevsky st., 94, office 7. Phone number: (495) 232-12-42
<https://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru