

# Регулирование конфликта интересов: типология зарубежного опыта\*

**Кененова Ирина Павловна,**  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ)  
имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  
a.kenenova@yandex.ru

В статье рассматривается ряд аспектов регулирования конфликта интересов в зарубежных странах различных правовых семей и региональных групп. Исследуются содержание понятия «конфликт интересов», основные направления регулирования и актуальные результаты по ряду регионов, правовые способы предупреждения такого рода конфликтов (обязанности и запреты для «политически значимых лиц»); способы выявления конфликта интересов и специализированные органы, занимающиеся оценкой такого рода эксцессов. Рассматриваются приемы и способы правового разрешения проблемы «подарков», предоставления деклараций политически значимыми лицами. Делаются выводы относительно типологии регулирования конфликта интересов и перспективных направлений сравнительно-правовых исследований в этой сфере.

**Ключевые слова:** конфликт интересов, противодействие коррупции, сравнительное конституционное право, политически значимые лица, должностные лица.

## Regulation of a Conflict of Interests: Typology of Foreign Experience

**Kenenova Irina P.**  
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law  
of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)  
PhD (Law)

The article deals with a number of aspects of conflict of interest regulation in foreign countries of various legal families and regional groups. The content of the concept 'conflict of interests', main directions of regulation and key results for a number of regions, legal ways of preventing such conflicts (obligations and prohibitions for politically significant persons); ways of revealing conflict of interests and specialized bodies engaged in assessment of such excesses are analyzed. The methods and techniques of legal settlement of the problem of 'gifts', submission of declarations by politically significant persons are considered. The author concludes about the typology of conflict of interest regulation and upcoming trends for comparative legal research in this area.

**Keywords:** conflict of interests, anti-corruption, comparative constitutional law, politically significant persons, officials.

### Понятие конфликта интересов

Под *конфликтом интересов* в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, предполагающую обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (ч. 1 ст. 10)<sup>2</sup>. Таким образом,

из-за конфликта интересов может быть нанесен ущерб обществу, отдельным лицам, государству.

Опыт зарубежных стран демонстрирует большое разнообразие подходов не только к определению термина «конфликт интересов», но и к *предотвращению, выявлению и разрешению* данного конфликта. Однако, как верно отмечают авторы Руководства Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по разрешению конфликтов интересов на государственной службе (далее — Руководство ОЭСР)<sup>3</sup>, пока государственные должностные лица имеют *законные интересы*, вытекающие из их статуса как отдельных граждан, конфликта интересов нельзя избежать простым запретом.

В этом отношении весьма показательным видится определение, которое дано конфликту интересов

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

<sup>2</sup> Аналогичные определения даются в законах других государств, посвященных тематике конфликта интересов. Примером здесь является и Закон о предотвращении и выявлении конфликта интересов Республики Болгарии 2008 г., который устанавливает, что такой конфликт возникает тогда, когда лицо, занимающее государственную должность, имеет личные интересы, которые могут влиять на непредвзятое и объективное выполнение им должностных полномочий или обязанностей (ст. 2). См.: URL: <http://europa.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/>

Bulgaria/Bulgaria\_conflict%20of%20interest%20prevention\_2008\_amended%202016\_BU.pdf

<sup>3</sup> Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. OECD. June 2003. С. 3. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106105.pdf>

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

в канадском законе, где установлено, что лицо, занимающее публичную должность, считается находящимся в *состоянии конфликта интересов*, если осуществление официального полномочия, функции или обязанности предоставляет ему возможность *продвижения его частных интересов, частных интересов его родственников, друзей или третьих лиц*<sup>4</sup>. Получается, что практически все должностные лица, обладающие государственно-властными полномочиями и принимающие значимые административные решения, если исходить из данного определения, находятся в состоянии конфликта интересов, поскольку имеют возможность продвижения каких-либо частных интересов в противоречии с публично значимыми.

Руководство ОЭСР определяет конфликт интересов как столкновение между *«публично-правовыми обязанностями и частными интересами»* государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций<sup>5</sup>.

В данном определении термин «конфликт интересов» следует понимать как «фактический конфликт интересов». Причем такая ситуация должна быть принята во внимание как в текущий момент, так и в определенный период в прошлом. Выявление фактического конфликта интересов не всегда оказывается простой задачей.

Эксперты указывают на существование феномена *«кажущегося конфликта интересов»*, когда возникает мнение о том, что частные интересы государственного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит.

Упоминается также и о *«потенциальном конфликте интересов»*, в тех случаях, когда государственное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности в будущем. Например, в хорватском Законе о предотвращении конфликта интересов от 11 февраля 2011 г., в ст. 2, установлено три случая, когда личный интерес должностного лица приводит к конфликту интересов:

- когда этот закон влияет на беспристрастность лица при исполнении государственных обязанностей;
- если существует *обоснованное мнение* о таком влиянии;
- есть *возможность* данного влияния<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А.Б. Зеленцов, В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко [и др.]; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. С. 235.

<sup>5</sup> См.: Руководство ОЭСР. С. 4.

<sup>6</sup> Закон Хорватии о предотвращении конфликта интересов от 11 февраля 2011 г. (Zakon o sprječavanju sukoba interesa) (procisćeni tekst) (Urednički procisćeni tekst, 'Narodne novine', broj 48/13 i 57/15). URL: <http://europam.eu/data/mechanisms/COI/>

Как справедливо отмечается в Руководстве ОЭСР, когда частный интерес *фактически скомпрометировал* надлежащее выполнение государственным должностным лицом своих официальных полномочий, эти ситуации лучше рассматривать как пример неправомерного поведения, в том числе «злоупотребления служебным положением» или даже коррупции, а не как «конфликта интересов»<sup>7</sup>.

Стоит также обратить внимание на то, что «частные интересы» не ограничиваются финансовыми или материальными интересами или иными, дающими государственному должностному лицу прямую личную выгоду<sup>8</sup>. Конфликт интересов может быть связан:

- с правомерными (в других ситуациях) действиями чиновника как частного лица;
- с его принадлежностью к другим организациям или связями с ними;
- с семейными интересами, если они могут с реальной вероятностью оказать ненадлежащее влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей;
- с трудоустройством государственного должностного лица, после того как оно оставит занимаемую должность в государственном секторе (переговоры о будущей работе до увольнения с государственной должности практически во всех странах трактуют как ситуацию конфликта интересов).

Отмечается, что при отсутствии эффективного управления этот конфликт способен создать серьезные препятствия для надлежащего функционирования демократических правительств за счет: ослабления приверженности государственных должностных лиц идеалам законности, беспристрастности и справедливости в процессе принятия государственных решений, а также искажения принципа верховенства закона, формирования и исполнения политических решений, функционирования рынков и распределения государственных ресурсов.

### Конфликт интересов: пути регулирования и некоторые промежуточные результаты

К числу субъектов, от действий которых зависит принятие государственно-властных решений, законодательство зарубежных стран первую очередь относит

COI%20Laws/Croatia/Croatia\_Law%20on%20Conflict%20of%20Interest\_2011\_amended2015\_CR.pdf

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Примечательно, что в общих положениях уже Закона Республики Болгарии о конфликте интересов специально раскрываются термины «личные интересы» и «выгода».

Так, под «личными интересами» имеются в виду любые интересы, которые имеют следствием финансовую или нефинансовую выгоду для лица, занимающего государственную должность, или для любых лиц, имеющих тесные связи с ним, включая любые обязательства, которые они взяли на себя.

Под «выгодой» следует понимать любой доход в деньгах или имуществе, включая приобретение доли участия или пакета акций; имущественные права, их передача или отказ от них, получение привилегий или наград, приобретение товаров или услуг безвозмездно или по ценам ниже рыночных, содействие, голосование, поддержка или влияние, преимущество, получение работы или получение обещания получить работу, должность, подарок, награду; обещание избежать ущерба, ответственности, санкций или другого неблагоприятного события (ст. 3).

государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, а также депутатов представительных органов, однако перечень этих лиц неуклонно расширяется<sup>9</sup>. Регулирующее воздействие на них может быть связано с *предотвращением* конфликта интересов или с его *разрешением*. Зарубежное антикоррупционное законодательство стремится к унификации за счет ратификации базовых антикоррупционных конвенций (Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций 1997 г.), что не исключает возможности выделения двух направлений регулирования конфликта интересов<sup>10</sup>.

*Первое направление* (условно именуемое «трудный путь» (*High road*), *integrity-based* (модель воспитания добропорядочности)) — это движение к созданию корпоративной культуры бюрократии, отвергающей коррупционную деятельность, которое дополняется другими мерами повышения прозрачности государственного управления, внедрением электронного правительства, вовлечением граждан в управление. *Главная опора* в такой модели делается на *моральные установки* самого государственного служащего, возникающие под влиянием этических кодексов, нормы

которых носят рекомендательный характер. Их реализация обеспечивается децентрализованной инфраструктурой этических консультантов. Модель такого поведения — это набор действий, условно именуемых *'naming&shaming'*. Они регулируются так называемыми *'sunshine laws'* и предполагают публичную декларацию интересов, доходов, расходов, регулирование трудоустройства после увольнения с государственной службы, политической деятельности и служебных разоблачений с участием СМИ и гражданского общества<sup>11</sup>. Комплектация инструментов обеспечения прозрачности поведения государственного служащего различается в зависимости от модели регулирования конфликта интересов в каждом государстве. Известно три типа сводов этических правил, которые в порядке усиления степени обязательности норм и детализированности регулирования принято подразделять на кодексы этики (*code of ethics*), кодексы поведения (*code of conduct*) и кодексы правил (*code of rules and regulations*)<sup>12</sup>. Успешными примерами реализации такого подхода считаются Австралия, Канада, Норвегия и США<sup>13</sup>, а неудачной попыткой — Италия<sup>14</sup>.

Второе направление (его условно можно назвать — «путь права» (*Law road*), *compliance based* (основанные на *требованиях* модели)) предполагает регулирование поведения государственных служащих нормативными правовыми актами прямого действия и сопровождается реформированием административных барьеров и процедур. В частности, подвергаются регулированию такие вопросы, как найм родственников или патронат, подарки государственным служащим, использование служебной информации в корыстных интересах. Данная модель предполагает централизованную структуру контроля за реализацией системы нормативных предписаний. Успешными примерами воплощения данного пути в жизнь стали Сингапур, Южная Корея, Япония и Гонконг<sup>15</sup>. В государствах, где отсутствует системная коррупция, правовое и этическое регулирование носит преимущественно превентивный характер (например, ФРГ, Финляндия, Швеция, Швейцария). Тогда как в государствах, где она не преодолена, законодатель явное внимание уделяет уточнению урегулирования конфликта интересов, детализации норм материального и процессуального характера, посвященных его выявлению и устранению.

В определении антикоррупционных обязанностей должностных лиц особое внимание конституционалистов привлекает категория «политически значимых

<sup>9</sup> Круг субъектов, которые находятся под прицельным вниманием контрольных органов в связи с возможностью возникновения конфликта интересов, постоянно расширяется. Так, в соответствии со ст. 3 закона о предотвращении и выявлении конфликта интересов Республики Болгарии 2008 г., «лица, занимающие государственные должности» — это президент и вице-президент; судьи Конституционного суда; народные представители (парламентарии); премьер-министр, заместители премьер-министра, министры и заместители министров; председатели Верховного кассационного суда и Верховного административного суда, Генеральный прокурор, национальный омбудсмен и его заместитель, региональные губернаторы и заместители региональных губернаторов, мэры, заместители мэров в муниципалитетах и районах, члены муниципальных советов, члены Верховного совета судей, Главный инспектор и инспекторы Инспекции Верховного совета судей, президент и члены Национального ревизионного управления, губернатор, заместители губернатора и члены Правления Болгарского национального банка, губернатор и заместитель губернатора Национального института социальной безопасности; главы миссий Республики Болгарии за границей, административные главы судебных инстанций, единоличные руководители, их заместители и члены коллегиальных органов власти, так же как и члены других коллегиальных органов власти, учрежденных в соответствии с законом; главы финансируемых государством организаций, учрежденных в соответствии с законом, резолюцией Национальной Ассамблеи или актом Совета министров; члены Наблюдательного совета, управляющий Национальным фондом медицинского страхования и директора региональных фондов медицинского страхования; судьи, прокуроры и следственные судьи; судебные исполнители и сотрудники правоохранительных органов; представители государства или муниципалитетов в управляющих или контролирующих органах коммерческих корпораций, в капитале которых у государства или муниципалитета имеется доля, или некоммерческих юридических лиц; управляющие и члены управляющих или контролирующих органов принадлежащих муниципалитетам или государству предприятий или учрежденных ими члены политических кабинетов и советники и эксперты при политических кабинетах; сотрудники Администрации президента, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, сотрудники местной администрации, сотрудники органов, учрежденных в соответствии с законом, за исключением сотрудников, занимающих технические позиции.

<sup>10</sup> См.: Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2. С. 80–81.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Деятельность высших должностных лиц федерального уровня в США регламентируется нормами Федерального закона «Об этике в Правительстве» (Ethics in Government Act), принятого в 1978 г., приказа Президента США от 17 октября 1990 г. № 12731 «О принципах этического поведения для должностных лиц и служащих Правительства» (Principles Of Ethical Conduct For Government Officers and Employees). См. об этом, например: Филиппов В.В. Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США // Криминологический журнал ОГУЭП. 2010. № 3. С. 53.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Там же.



лиц» (politically exposed persons, PEPs)<sup>16</sup> в силу их высокого статуса и большого фактического влияния, оказываемого ими на процесс принятия политических решений. Эффективность регулирования их деятельности, включая разрешение конфликта интересов такого рода субъектов, находит отражение, среди прочего, в показателях Индекса восприятия коррупции (Transparency International (ИВК)).

Ведущими странами рейтинга ИВК в 2019 г. стали Новая Зеландия и Дания (по 87 баллов в каждой), Финляндия (86), Сингапур (85), Швеция (85) и Швейцария (85). Среди постсоветских государств лидирует Эстония (74).

Четырнадцать из числа 20 ведущих стран по ИВК 2019 г. относятся к Западной Европе и Европейскому союзу (ЕС), включая девять стран только из ЕС.

Несмотря на то что Западная Европа и ЕС являются самым результативным регионом в аспекте преодоления коррупции со средним баллом 66 из 100, они не застрахованы от этой проблемы. Так, в нижней части европейского рейтинга находятся Венгрия (44), Румыния (44), Болгария (43). Вместе с тем некоторые страны улучшили свои показатели: так, с результатом 53 балла Италия продвинулась на 11 пунктов с 2012 г., а Греция (48) — на 12 пунктов за тот же период. Обе страны показали конкретные улучшения, включая прогресс, связанный с принятием антикоррупционных законов в Италии<sup>17</sup> и созданием антикоррупционных агентств в обеих странах.

Восточная Европа и Центральная Азия являются вторым регионом<sup>18</sup> с самой низкой оценкой по Индексу восприятия коррупции при среднем показателе 35 баллов. Только три страны в этой региональной группе набрали больше среднего мирового показателя: Грузия (56), Беларусь (45) и Черногория (45). Хуже всего показатели в регионе у Туркменистана (19), Узбекистана (25) и Таджикистана (25)<sup>19</sup>.

Однако даже относительно высокие показатели Грузии и ее успехи в противодействии коррупции<sup>20</sup>,

как свидетельствуют предшествующие исследования Transparency International, не являются подтверждением преодоления проблем конфликта интересов. По оценкам экспертов, к 2015 г. ситуация в органах исполнительной власти фактически ухудшилась. Было сформулировано экспертное мнение о том, что коррупция в Грузии изменила свою форму. Возникла «система патроната», при которой руководство страны «распределяет ресурсы так, чтобы заручиться лояльностью и поддержкой, которые ему необходимы, чтобы остаться у власти», и что существуют значительные возможности для «кумовства и инсайдерских сделок» из-за «концентрации власти в руках узкого круга связанных друг с другом лиц. Неоправданные исключения из правил открытых торгов создали коррупционные риски в системе государственных закупок, которая во всех иных отношениях является прозрачной»<sup>21</sup>.

Большинство посткоммунистических государств — членов ЕС стремятся эффективно противодействовать коррупции. Однако такие страны, как Венгрия, Польша и Румыния, предприняли реформы, поставившие под вопрос независимость судебных органов, что может сказаться и на борьбе с коррупцией.

В Чешской Республике (56 единиц в рейтинге) недавние конфликты, связанные с попытками премьер-министра Андрея Бабиша получить субсидии ЕС для своей компании, указывают на недостаточный уровень прозрачности финансирования политической сферы.

В течение последнего десятилетия в Эстонии (74) наблюдался стабильный рост индекса восприятия коррупции, страна увеличила свой рейтинг на 10 пунктов с 2012 г. Всеобъемлющая законодательная база<sup>22</sup>, независимые институты и эффективные онлайн-инструменты позволили снизить уровень мелкой коррупции и сделать финансирование политических партий открытым и прозрачным. Вместе с тем все еще актуальна, по оценкам экспертов Transparency International, задача законодательного определения и регулирования лоббирования в целях предотвращения и выявления неправомерного влияния лоббистов на процесс выработки политических решений. Кроме того, недавние скандалы с отмыванием денег, связанные с эстонским филиалом Danske Bank, указывают на необходимость реальной подотчетности в банковском секторе и усиления общеевропейского надзора за борьбой с отмыванием денег<sup>23</sup>.

зафиксированы в деятельности законодательной власти, аппарате народного защитника, политических партиях и в деловом секторе. См.: Антикоррупционные реформы в Грузии. 4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. 2016. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-RUS.pdf>

<sup>21</sup> См.: Там же.

<sup>22</sup> Имеются в виду Закон о борьбе с коррупцией 2012 г. с поправками 2016 г.; Конституция 1992 г. с поправками 2015 г.; Закон о Правительстве Республики 1995 г. с поправками 2016 г.; Закон о государственной службе 2012 г. с поправками 2016 г.; Закон о статусе члена Рийгикогу 2007 г. с поправками 2015 г. URL: <http://europam.eu/?module=legislation&country=Estonia>

<sup>23</sup> URL: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>

<sup>16</sup> Данный термин здесь применяется в значении, которое ему придается современными международными документами в сфере противодействия легализации коррупционных активов.

<sup>17</sup> Например: Кодекс поведения работников государственных органов 2000 г. с поправками 2013 г. Decreto del presidente della Repubblica. 16 aprile 2013, n. 62; Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (13G00104) (GU n.129 del 4.6.2013). URL: [http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Italy/Italy\\_Code%20of%20Conduct%20for%20employees\\_2000\\_amended%202013.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Italy/Italy_Code%20of%20Conduct%20for%20employees_2000_amended%202013.pdf); Закон № 190 «О предупреждении и пресечении коррупции в Государственном управлении». 2012 (с поправками 2016 г.) // LEGGE. 2012. 6 novembre. No. 190; Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalita' nella pubblica amministrazione (12G0213).Vigente al: 28-3-2017.

<sup>18</sup> После региона «Африка к югу от Сахары».

<sup>19</sup> См.: Индекс восприятия коррупции. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2019-global-highlights#>

<sup>20</sup> Доклад 2015 г. подтвердил значительные улучшения ситуации Грузии за десять предшествующих лет в сфере борьбы с «мелкой» коррупцией, особенно в плане искоренения взяточничества в сфере государственных услуг. Кроме того, Служба государственного аудита, СМИ, гражданское общество достигли значительного прогресса в плане контроля конфликта интересов со времени последней оценки национальной системы добропорядочности Грузии, выполненной в 2011 г. Некоторые улучшения

Как показывают приведенные факты, успешно сочетать «трудный путь» и «путь права» удается преимущественно странам давней протестантской традиции, тогда как постсоциалистические государства пока испытывают значительные трудности в связи с ответами на вызовы конфликта интересов. Это, однако, не означает, что их правовое регулирование не заслуживает внимания. Напротив, законодательство этих стран подробно и тщательно определяет порядок создания и деятельности контролирующих органов, запреты и ограничения в практике деятельности «политически значимых лиц», порядок декларирования их доходов и расходов.

### Предупреждение конфликта интересов: запреты и ограничения

Конфликт интересов привлекает внимание законодателя с различных позиций: в плане его *предотвращения* (когда создается комплекс профилактических мер в виде антикоррупционных запретов и ограничений, устанавливаются обязанности соответствующих субъектов по исключению из практики своей публичной деятельности конфликта интересов), а также в связи с *реакцией на его возникновение*. В последнем случае законом создаются правила *фиксации и урегулирования* (то есть разрешения) конфликта.

Например, в Законе Хорватии о предотвращении конфликта интересов от 11 февраля 2011 г. предусмотрено, что после избрания или назначения на государственную должность чиновник обязан организовать соответствующим образом свои личные дела во избежание предсказуемого конфликта интересов. Если же последний все-таки возникнет, то должностное лицо обязано разрешить его таким образом, чтобы защитить общественные интересы. В случае сомнений по поводу возможного конфликта интересов чиновник обязан сделать все необходимое, для того чтобы отделить личные интересы от государственных.

При этом закон создает необходимые условия для *предотвращения* тех типов конфликтов, которые возникают в результате *осознанных волевых* действий должностных лиц, устанавливая *прямые запреты* совершения действий, которые приведут к конфликту интересов.

В частности, согласно хорватскому закону, нельзя поступать следующим образом:

- получать или запрашивать льготы в связи с осуществлением государственных должностей;
- приобретать права за счет нарушения принципа равенства перед законом;
- злоупотреблять особыми правами должностного лица, которые вытекают из осуществления государственной должности;
- получать дополнительное вознаграждение за выполнение задач, связанных с занятием государственной должности;
- запрашивать, принимать или получать ценности или услуги за определенный результат голосования по какому-либо вопросу;
- влиять на решение, принятое органом или лицом из соображений личной выгоды или выгоды связанного лица;

- обещать работу или иное право в обмен на подарок или обещание подарка;

- оказывать влияние на получение рабочих мест или заключение контрактов посредством государственных закупок;

- использовать конфиденциальную информацию о деятельности государственных органов для личной выгоды или для выгоды связанного лица;

- использовать официальную должность любым другим способом, влияя на решения законодательных, исполнительных или судебных органов с целью достижения личной выгоды или выгоды связанного лица, привилегии или права (ст. 7)<sup>24</sup>.

Приведенный каталог запретов законодателя других стран дополняют еще целым рядом положений.

Так, согласно ч. 2 ст. 3 *Закона от 16 марта 2006 г. № 159/2006 «О конфликте интересов Чешской Республики»* нельзя использовать никакую информацию, полученную в связи со своей должностью, для обретения материальной или иной выгоды для себя или любого другого лица; обращаться к помощи своих подчиненных по вопросам, связанным с личными интересами, например, с ведением бизнеса, использовать свое имя или изображение вместе со своим официальным титулом в коммерческих рекламных целях за оплату<sup>25</sup>.

Эстонский Закон о противодействии коррупции 2011 г.<sup>26</sup> предусматривает также, что в течение одного года после прекращения полномочий должностное лицо не может принимать назначение (избрание) или заключать трудовые договоры с юридическим лицом, с которым в то время, когда оно занимало государственную должность, имело деловые отношения.

### Обнаружение и разрешение конфликта интересов

Если ни запреты, ни ограничения не дали эффекта и конфликт интересов все-таки возник, то закон предусматривает определенную процедуру, которая призвана с высокой степенью достоверности установить реальность ситуации конфликта интересов, что не обязательно предполагает привлечение к юридической ответственности должностного лица,

<sup>24</sup> Соответствующие должностные лица не могут быть членами органов управления и контрольных комиссий компаний, правлений учреждений или наблюдательных советов внебюджетных фондов, а также не могут выполнять управленческие задачи в хозяйствующих субъектах (ч. 1 ст. 14). Должностное лицо, владеющее 0,5% или более акций или имеющее такую долю собственности (капитал компании) при исполнении служебных обязанностей, передает свои права управления на основе долей в капитале компании другому лицу (ст. 16). Коммерческая организация, в которой должностное лицо имеет 0,5% или более долевой собственности (капитал компании), не может вступать в деловые отношения с органом государственной власти, в котором должностное лицо осуществляет свою должность, а также не может быть членом сообщества участников торгов или субподрядчиков (ч. 1 ст. 17).

<sup>25</sup> Закон от 16 марта 2006 г. № 159/2006 «О конфликте интересов Чешской Республики» (159/2006 Sb. Zákon o střetu zájmu). URL: [http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Czech%20Republic/Czech%20Republic\\_Conflict%20of%20Interest%20Act%20159\\_2006\\_amended2016\\_CZ.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Czech%20Republic/Czech%20Republic_Conflict%20of%20Interest%20Act%20159_2006_amended2016_CZ.pdf)

<sup>26</sup> Anticorruption Act Passed 06.06.2012. RT I. 29.06.2012. 1. URL: [http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia\\_Anticorruption%20Act\\_2012\\_amended%202016.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Anticorruption%20Act_2012_amended%202016.pdf)

оказавшегося в ней, но имеет целью именно *урегулирование эксцесса*.

В России предусмотрены в самом общем виде правила реакции самого лица, обязанного избегать конфликта интересов, и представителя его нанимателя (работодателя) на возникновение данного конфликта.

Во-первых, у каждого из названных субъектов появляются соответствующие *обязанности*: как только *лицу* станет известно о возникновении конфликта интересов, ему следует уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем), согласно нормативным правовым актам Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов, а представитель нанимателя (работодатель) обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Во-вторых, определены следующие способы его урегулирования:

- изменение должностного положения лица, вплоть до отстранения от исполнения должностных обязанностей;
- отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- отвод или самоотвод лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- передача принадлежащих лицу ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством<sup>27</sup>.

Наглядный результат дает сравнение приведенного перечня с аналогичным, который представлен в Руководстве ОЭСР<sup>28</sup>. В частности, к мерам урегулирования относятся:

- отказ государственного должностного лица от частного интереса или устранение им этого интереса;
- отказ от участия в таком процессе принятия решений, который может оказаться под влиянием конфликта интересов;
- 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;
- 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.

Сопоставление данных двух перечней показывает, что дифференциация способов разрешения конфликта интересов в «зарубежном источнике» проведена

более точно и детально. Тогда как формулировка отечественного закона «изменение должностного положения лица, вплоть до отстранения от исполнения должностных обязанностей», озадачивает своей неопределенностью. *Семь* конкретных способов разрешения «конфликта интересов», названных в рекомендациях, вполне укладываются в содержание пространной российской правовой конструкции. Поэтому стоит согласиться с отечественными исследователями, которые предупреждают о том, что размытость юридической характеристики способов урегулирования конфликта интересов может привести к необоснованному усмотрению в ходе их применения. Примечательно и то, что данные меры вводятся стилистически не самыми строгими оборотами (предотвращение или урегулирование конфликта интересов «может состоять в...»). Действительно, в законе определены скорее не конкретные меры, а обширные по содержанию направления действий («отказ от выгоды», «изменение должностного положения лица, вплоть до...»), которые предполагают различные варианты конкретизации; кроме того, основания для возникновения конфликта интересов не систематизированы исчерпывающим образом. Стоит согласиться с позицией С.Н. Шевердяева о том, что, хотя должностное лицо может урегулировать свой конфликт интересов и другими правомерными способами, не упомянутыми в законе, было бы нелишним указать в законе максимально полный перечень возможных средств для устранения конфликта интересов<sup>29</sup>.

Процедура выявления конфликта интересов достаточно подробно регулируется в зарубежном законодательстве. Например, в хорватском Законе о конфликте интересов установлены правила его фиксации путем указания на действия должностных лиц в случае появления у них сомнений по поводу наличия конфликта интересов. В соответствии со статьей 6 данного закона, если у должностного лица есть сомнения в том, соответствует ли его поведение принципам государственной должности, занимаемой им, то ему следует обратиться с запросом в Комиссию по конфликту интересов, которая должна в течение 15 дней после получения запроса представить мотивированное заключение по нему.

Очевидно, что не менее важным элементом механизма урегулирования конфликта интересов является создание, определение статуса и порядка деятельности *специального органа*, который осуществляет выявление и оценку конфликта интересов (а иногда и фактов коррупции).

В законах зарубежных стран его наименования варьируются: Комиссия по предупреждению коррупции (Республика Словения); Комиссия по конфликту интересов (Республика Хорватия); Комиссия по конфликту интересов Народного Собрания (Болгария); Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией и Бюро публичной службы (Грузия); Специальный

<sup>27</sup> Пункты 4, 5, 7 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

<sup>28</sup> URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106105.pdf>

<sup>29</sup> См.: Шевердяев С.Н. Закрепление антикоррупционной проблематики в современном российском конституционном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 282 и далее.



антикоррупционный комитет Рийгикогу (парламента Эстонии) и др.

Существуют разные процедуры формирования данных органов, варьируется и их состав. Так, например, в Хорватии Комитет по выборам, назначениям и административным вопросам парламента осуществляет тщательный предварительный отбор кандидатов в состав комиссии. Из их числа председатель и члены комиссии избираются парламентом тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов парламента.

В Болгарии состав Комиссии формируется несколько иначе: из пяти членов комиссия в Народное Собрание избирает троих, включая председателя, президент республики должен назначить одного члена, и один член должен быть выбран решением Совета Министров и назначен приказом премьер-министра<sup>30</sup>.

Состав Совета по борьбе с коррупцией в Грузии определяет правительство страны, причем в состав совета помимо представителей государственных ведомств могут входить представители неправительственных и международных организаций, независимые эксперты, а также представители непредпринимательских (некоммерческих) юридических лиц, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере, и ученые.

Обобщение зарубежного опыта российскими исследователями показывает, что наиболее распространенными в зарубежном регулировании разрешения конфликта интересов являются следующие действия:

- сообщение о существующем или потенциальном конфликте интересов вышестоящему должностному лицу;
- если конфликт интересов связан с принятием конкретного решения или осуществлением конкретных действий, — незамедлительное доведение до сведения руководителя данного факта, что требует от последнего временного отстранения соответствующего должностного лица от исполнения полномочий до устранения соответствующих обстоятельств;
- отказ от подарков или их специальный учет<sup>31</sup>, отказ от знаков гостеприимства и иных выгод и преимуществ как материального, так и нематериального характера в любой форме, которые могут повлиять на принимаемое в пределах служебной компетенции решение;
- в случае, если не удалось уклониться от несанкционированных подарков, — незамедлительное сообщение уполномоченному должностному лицу своей властной структуры о данном факте.

<sup>30</sup> Срок полномочий председателя и членов комиссии должен составлять пять лет, и они должны занимать должности не более двух полных сроков полномочий подряд. Комиссия должна являться юридическим лицом и ежегодно отчитываться перед парламентом. Примечательно, что болгарский закон не только устанавливает процедуру формирования и компетенцию комиссии, но и детальнейшим образом регулирует и вопросы оплаты труда ее членов, а также процедуру ее деятельности, взаимоотношения с другими государственными органами.

<sup>31</sup> Например, в соответствии с хорватским законом должностные лица, которым были предложены подарки или иные льготы в связи с выполнением ими своих государственных обязанностей в нарушение положений настоящего закона, обязаны сообщить об этом компетентным органам.

Примечательно, что в законах зарубежных стран «постсоциалистического пространства» существуют объемные блоки детализированных норм, касающихся регулирования сферы «подарков». В пример можно привести ч. 2 («Запреты и ограничения в отношении принятия подарков») гл. IV закона Словении, посвященной регулированию поведения должностных лиц в связи с получением подарков в самых разных ситуациях, которые могут возникнуть как в рамках служебного протокола, так и за его пределами. В четырех весьма объемных статьях устанавливаются: запреты и ограничения для должностных лиц, порядок составления списков подарков, порядок работы Комиссии по предотвращению коррупции со списками подарков, ее действия при выявлении ситуации конфликта интересов в связи с получением подарка должностным лицом, государственным органом и органом местного самоуправления. По общему правилу подарок в случае конфликта интересов становится собственностью Республики Словении или местной общины в соответствии с решением комиссии (ст. 33–34).

#### Декларирование доходов и расходов

Декларирование доходов «политически значимых лиц» является еще одним элементом механизма разрешения конфликта<sup>32</sup>. К настоящему моменту выработалось очень широкое понятие имущественных и финансовых интересов. В частности, учитываются сведения не только о самом имуществе в виде объектов собственности, ценных бумаг и прав, связанных с ними, об интересах в коммерческих корпорациях, но и о его «движении» — о сделках с движимым и недвижимым имуществом, об изменении доходности ценных бумаг, о вложении средств в инвестиционные проекты, о неурегулированных финансовых обязательствах<sup>33</sup>. В качестве декларируемых поступлений

<sup>32</sup> Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 41 Закона Республики Словении о добросовестности и предупреждении коррупции (Integrity of Prevention of Corruption Act, 2010, amended 2011), лицами, имеющими обязанности по декларированию доходов, являются: должностные лица, избираемые мэры и заместители мэров, высокопоставленные государственные служащие, руководители, лица, ответственные за государственные закупки, гражданские служащие Национальной обзорной комиссии по пересмотру процедур присуждения государственных закупок и граждане Республики Словении, занимающие должности в учреждениях ЕС, других органах ЕС и других международных учреждениях, в которые они были назначены или избраны на основе прикомандирования или предложения Правительства Республики Словении или Национального собрания и обязанности которых декларировать свои активы иным образом регулируются документами учреждений ЕС, органов ЕС и других международных учреждений, в отношении которых они выполняют обязанности. URL: [http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Slovenia/Slovenia\\_Integrity%20and%20Prevention%20of%20Corruption%20Act\\_2010,%20amended%20in%202011.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Slovenia/Slovenia_Integrity%20and%20Prevention%20of%20Corruption%20Act_2010,%20amended%20in%202011.pdf)

<sup>33</sup> Например, в соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона Чехии от 16 марта 2006 г. «О конфликте интересов», должностное лицо обязано точно, полностью и честно заявить в письменной форме о наличии неурегулированных финансовых обязательств, особенно займов, кредитов, арендных платежей, обязательств, вытекающих из договоров лизинга или кредиторской задолженности, если общая сумма таких обязательств превышает 100 000 чешских крон по состоянию на 31 декабря календарного года, к которому относится соответствующее уведомление о доходах, подарках и обязательствах. URL: <http://europam.eu/data/mechanisms/COI/>

выступают также компенсационные и страховые выплаты, финансовые выгоды и преимущества, которые прямо или косвенно получены или могут быть получены в будущем в связи с соответствующим видом деятельности.

Примечательно, что соответствующие декларации, отчеты, анкеты приобретают все большую степень детализации и дифференциации. Важно отметить и то, что особое внимание уделяется именно расходам соответствующих лиц. Уже неоднократно в российских источниках исследователи обращали внимание на то, что одним из способов совершенствования деятельности по урегулированию конфликта интересов является улучшение моделей декларирования<sup>34</sup>. Среди наиболее распространенных называют единую ежегодно подаваемую декларацию с разбивкой по отдельным видам имущества, доходов и обязательств.

В то же время в таких странах, как, например, Сингапур и США, Грузия<sup>35</sup>, действует иная модель, более привлекательная в силу точности структуры процесса

декларирования. В Сингапуре, например, государственные служащие ежегодно заполняют четыре вида деклараций: об инвестициях, о недвижимости, ином имуществе, о расходах на приобретение недвижимости и долговых обязательствах. В США действует модель, предполагающая составление трех деклараций. Государственные служащие, занимающие высшие ступени в иерархии, а также должностные лица, которые входят в Службу старших руководителей, обязаны представлять одну декларацию в течение 30 дней по завершении операций, подлежащих декларированию, вторую — по завершении финансового года и третью — перед прекращением трудовых отношений с конкретным министерством или иной структурой власти.

### Заключение

Сопоставление зарубежного опыта регулирования конфликта интересов позволяет выделить несколько критериев для его типологии. Во-первых, по группам норм, которые содержатся в законодательстве: о предотвращении конфликта (запреты и обязанности для «политически значимых лиц»), о выявлении и оценке конфликта, о специализированных органах, исследующих данные эксцессы (создание, компетенция, порядок деятельности), о подарках и декларациях, об ответственности за нарушения норм о конфликте интересов. Во-вторых, интерес представляет сравнение по группам стран, которые сопоставимы по уровню восприятия коррупции, специфике проблем, регулируемых законодательством, и применяемого правового инструментария. В-третьих, по уровню применимости для отечественного правотворчества. В этом отношении особое внимание стоит обратить на опыт постсоциалистических стран Восточной и Центральной Европы, а также Эстонии и Грузии, которые столкнулись с однотипными вызовами (по сравнению с Россией) и нашли ответы, обеспечивающие положительную динамику противодействия коррупции.

COI%20Laws/Czech%20Republic/Czech%20Republic\_Conflict%20of%20Interest%20Act%20159\_2006\_amended2016\_CZ.pdf

<sup>34</sup> Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография. С. 254.

<sup>35</sup> Заслуживает особого внимания пример Грузии, где закон не только предусматривает различные ситуации, в которых должна быть подана декларация, но и устанавливает специфический порядок ее предоставления для разных категорий лиц (кандидатов в депутаты, кандидатов на должности судей в суды каждой инстанции, включая Верховный Суд Грузии). Так, должностное лицо обязано в двухмесячный срок после вступления в должность представить в Бюро публичной службы декларацию о своем имущественном положении в порядке, установленном правительством. Кроме того, предусматривается ежегодная подача деклараций, а также в двухмесячный срок после освобождения от должности, перевода на должность или оставления государственной службы. Примечательным является правило, согласно которому бюро правомочно в пределах срока, предусмотренного настоящей статьей для заполнения декларации об имущественном положении должностного лица (это, как правило, 2 месяца), определить лицу дополнительный 48-часовой срок для редактирования данных, внесенных в декларацию. Если лицо не представило своевременно декларацию, на него налагается штраф.

### Литература

1. Васильева В.М. Коррупционные рынки / В.М. Васильева, А.Н. Воробьев // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 78–96.
2. Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции: монография / В.И. Лафитский. Москва: Проспект, 2019. 200 с.
3. Матулис С.Н., Цирин А.М. Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления / С.Н. Матулис, А.М. Цирин // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 164–174.
4. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов [и др.]; ответственный редактор Т.Я. Хабриева. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 376 с.
5. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А.Б. Зеленцов [и др.]; ответственный редактор В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 446 с.
6. Филиппов В.В. Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США / В.В. Филиппов // Всероссийский криминологический журнал. 2010. № 3. С. 50–59.
7. Шевердяев С.Н. Закрепление антикоррупционной проблематики в современном российском конституционном праве: диссертация доктора юридических наук / С.Н. Шевердяев. Москва. 2020. 417 с.