

# Тенденции регулирования института конфликта интересов как инструмента контроля лояльности политических элит и механизма, гарантирующего доверие общества к власти, в отдельных государствах бывшего СССР\*

Старостина Инга Анатольевна,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета  
Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  
inga\_starostina@mail.ru

Статья посвящена современным практикам правового регулирования института конфликта интересов, обеспечивающим доверие общества к публичной власти, в отдельных государствах бывшего СССР в фокусе многовекторной конституционной реформы в России 2020 г. На основе сравнительного анализа выделены особенности нормативного и доктринального подходов в обеспечении лояльности политических элит и обеспечительного механизма взаимного общественно-государственного доверия в государствах бывшего СССР.

**Ключевые слова:** конфликт интересов, публичные служащие, государства бывшего СССР, доверие общества и государства, конституционная реформа

Tendencies of the Regulation of the Conflict of Interests Institution as an Instrument of Control over Loyalty of Political Elites and the Mechanism Guaranteeing the Trust of the Society in Government in Some Countries of the Former USSR

Starostina Inga A.  
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 is dedicated to the modern practices of the legal regulation of the conflict of interests institution ensuring the trust of the society in the public government in some countries of the former USSR within the framework of the 2020 multi-vector constitutional reform in Russia. A comparative analysis is used to single out peculiarities of the statutory and doctrinal approaches in ensuring loyalty of political elites and the mechanism ensuring mutual public-state trust in the countries of the former USSR.

**Keywords:** conflict of interests, government officials, countries of the former USSR, trust of the society and the state, constitutional reform.

Обеспечение конституционно-правового принципа взаимного доверия общества и государства, повышение доверия граждан к институтам публичной власти непосредственно связаны с укреплением суверенитета и национальной безопасности. В сфере правового регулирования особое значение придается вопросам стандартизации требований к лицам, замещающим должности в системе публичной власти на основе сложившейся правоприменительной практики. Правовое регулирование института конфликта интересов выступает важной составляющей в обеспечении

стабильности национального публичного правопорядка.

Предупреждение конфликта интересов является одним из приоритетных направлений антикоррупционной политики современного государства. Как показывают научные исследования<sup>1</sup>, в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные

<sup>1</sup> См.: Ильяков А.Д. Конфликт интересов на государственной службе. М., 2017.

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

должности в системе публичной власти. Предоставленные публичным служащим государством полномочия и соответствующее влияние могут быть использованы в личных интересах, в том числе против интересов государства.

Конституционная характеристика правового государства включает в том числе доктрину объективной добросовестности<sup>2</sup>, устанавливающую модель поведения, которая сама по себе отвечает стандарту правомерного поведения и одновременно предполагает нацеленность лица, реализующего определенную модель поведения, на положительный результат. В регулировании института конфликта интересов современные государства сочетают в подходах единство (через систему универсальных и наднациональных стандартов) и многообразие (через систему национальных принципов и норм).

Введение института конфликта интересов в сферу публичного управления связано прежде всего с необходимостью предупреждения коррупционного поведения. Поэтому возникновение у публичных служащих конфликта интересов должно предупреждаться и преодолеваться. На международном и национальном уровнях сформировались соответствующие стандарты, инициативы<sup>3</sup> и новые тренды<sup>4</sup>.

По Индексу восприятия коррупции<sup>5</sup>, который ежегодно исследует Международная организация Transparency International, в 2019 г. из 180 стран места для государств бывшего СССР распределились следующим образом: Россия — 137-е место (2018 г. — 138-е место); Эстония — 18-е место (в 2018 г. также занимала 18-е место); Литва — 35-е место (2018 г. — 38-е место); Грузия и Латвия — 44-е место (в 2018 г. оба государства занимали также одно — 41-е место); Беларусь — 66-е место (2018 г. — 70-е место); Армения — 77-е место (2018 г. — 105-е место); Казахстан — 113-е место (2018 г. — 124-е место); Молдова — 120-е место (2018 г. — 117-е место); Азербайджан (2018 г. — 152-е место), Украина (2018 г. — 120-е место) и Кыргызстан (2018 г. — 132-е место) — 126-е место; Таджикистан (2018 г. — 152-е место) и Узбекистан (2018 г. — 158-е место) — 15-е место; Туркменистан — 165-е место (2018 г. — 161-е место). Низкие показатели для государств связываются с необходимостью совершенствования национальной антикоррупционной нормативной правовой базы.

Обращение к опыту государств бывшего СССР в урегулировании института конфликта интересов актуализируется в связи с модернизацией Кон-

ституции РФ в 2020 г.<sup>6</sup> в части включения норм о Российской Федерации как правопреемнике Союза ССР (ст. 67.1) и закрепления запретов Президенту РФ, депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации (сенаторам), высшим должностным лицам субъектов РФ и другим должностным лицам, связанным с реализацией функций публичного управления, иметь иностранное гражданство или статус, предоставляющий право на постоянное проживание на территории иностранного государства, а также открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации. Установленные требования нацелены на повышение эффективности системы государственного управления, противодействие коррупции и в целом на обеспечение национальной безопасности.

Наличие иностранного гражданства или вида на жительство на территории иностранного государства, допускающее возникновение у публичного служащего обязательств одновременно перед двумя государствами, создает риски конфликта интересов вопреки государственному суверенитету. Конституционно-правовое требование об отсутствии иностранного гражданства воспринимается в качестве гарантии надлежащего выполнения должностными лицами своих публичных функций. Наряду с запретом об иностранном гражданстве устанавливается требование постоянного проживания на территории своего государства, так как считается, что публичный служащий знает реальную ситуацию в стране, в соответствующей сфере государственного или муниципального управления, понимает существующие проблемы и непосредственно заинтересован в их решении.

Аналогичная мотивация в связи с рисками конфликта интересов, исходя из антикоррупционных соображений, применима и к запрету на открытие и владение счетами (вкладами), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории своего государства, учитывая, что наличие у публичного служащего жизненных интересов за пределами своего государства делает его уязвимым перед посторонним влиянием.

Конфликт интересов в государствах бывшего СССР, как правило, не является объектом общего и правового определения: чаще всего определения появляются, когда конфликты уже имеются, когда их предел становится достаточно серьезным и когда они могут стать объектом дисциплинарных или уголовных санкций (в случае коррупции или злоупотребления влиянием)<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> См.: Клишас А.А. Юридический код государства: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 2019. С. 468–477.

<sup>3</sup> См.: Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты: в 2 т. Т. 2 / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой, Р.А. Курбанова. М.: Проспект, 2019.

<sup>4</sup> См.: Право против коррупции: миссия и новые тренды: материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 20 марта 2019 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2020.

<sup>5</sup> Индекс восприятия коррупции 2019 // Международное антикоррупционное движение Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2019-global-highlights>

<sup>6</sup> См.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 34–38, 83–87.

<sup>7</sup> См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗИСП; ИНФРА-М, 2016.

Конфликт интересов может проявляться внезапно в финансовой заинтересованности или при выполнении официальных обязанностей, на осуществление которых влияют частные интересы. Когда внезапно возникает конфликт интересов, служащие должны провозглашать законный интерес приоритетным и единственным в своей иерархии интересов. Запрет на получение подарков, подношений, выгоды любой природы от третьих лиц предупреждает возможность для государственного служащего быть скомпрометированным.

В государствах бывшего СССР, включая Россию, в регламентации института конфликта интересов сформировались два направления: 1) нормы о конфликте интересов прежде всего содержатся, как правило, в законах о государственной службе и базовом законе о противодействии коррупции; 2) принятие субсидиарных (дополнительных) отраслевых нормативных правовых актов как подзаконного характера (включая стратегии, концепции, программы, этические кодексы, планы, внутриведомственные акты), так и специальных законов антикоррупционной направленности. Подход специальной законодательной направленности регулирования института конфликта интересов определяет складывающуюся в этой сфере положительную тенденцию.

Вся совокупность правовых актов, включающих институт конфликта интересов, в основе своей направлена на усиление контроля над поведением публичных служащих для предотвращения возникновения такого рода конфликта в сфере, которую они курируют. Тем не менее в области выявления и разрешения конфликта интересов в деятельности органов государственной (публичной) власти имеют место определенные законодательные и правоприменительные пробелы.

Проблема конфликта интересов, как правило, носит межотраслевой характер и затрагивает отношения в области конституционного, гражданского, административного, трудового права и других отраслей права. Терминологически «конфликт интересов» предполагает личную заинтересованность, противоречие между личной заинтересованностью публичного служащего и законными интересами граждан, общества, государства, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.

Смещение правовых моделей относительно социальной реальности вызывает разбалансировку механизма правового регулирования и способствует замещению правовых регуляторов неформальными взаимоотношениями публичных служащих, стремящихся компенсировать недостаточный учет своих интересов в правовой модели.

Так, в работе публичного служащего по совместительству имеет место особый индивидуальный конфликт интересов. В этом проявляется комплексная правовая и этическая природа конфликта интересов, который может быть связан с пересечением самых различных интересов.

В государствах бывшего СССР контроль надлежащего добросовестного выполнения государствен-

ными (публичными) служащими своих должностных обязанностей непосредственно связывается с соблюдением таких этических принципов, как честность, беспристрастность, объективность, неподкупность, политическая нейтральность. Особая значимость придается принципу преданности (верности) или лояльности. От государственного (публичного) служащего требуется преданность государству, лояльность по отношению к органам публичной власти.

Обеспечение лояльности выступает одним из обязательных условий эффективной деятельности государственного аппарата. Лояльность в доктрине и законодательстве, в том числе и государств бывшего СССР, трактуется как необходимость всеми возможными законными способами содействовать осуществлению политики правительства, поддерживать и реализовывать его решения, не выступать в оппозиции к нему. Для публичного служащего это означает обязанность максимально точной реализации в конкретном управленческом действии или решении законов и иных нормативных актов, политических предписаний правительства или органов администрации, выраженных любыми законными средствами<sup>8</sup>.

Правоприменительный опыт России и зарубежных стран указывает на необходимость усиления влияния этических норм на реализацию антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих<sup>9</sup>.

Опыт *Армении, Кыргызстана, Азербайджана* указывает на возможность принятия официального документа, который сочетает эτικο-правовые предписания для публичных служащих.

В законодательстве государств бывшего СССР о государственной службе к числу основных обязанностей служащих отнесено соблюдение норм этики. Например, в ст. 23 «Основные обязанности гражданского служащего» *Закона Республики Армения* от 4 декабря 2001 г. № 3Р-272 «О гражданской службе» закреплена обязанность служащих соблюдать нормы этики, утвержденные Советом по гражданской службе. В ст. 14 *Закона Туркменистана* от 26 марта 2016 г. № 363-V «О государственной службе» среди основных обязанностей служащих содержится обязанность соблюдать государственную и трудовую дисциплину, нормы служебной этики. В ст. 21 *Закона Республики Беларусь* от 14 июля 2003 г. № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь» также предусмотрена обязанность государственных служащих соблюдать культуру общения и другие нормы служебной этики. В соответствии со ст. 18 *Закона Азербайджанской Республики* от 21 июля 2000 г. № 926-IQ «О государственной службе» служащие обязаны соблюдать правила этичного поведения. В *Законе Кыргызской Республики* от 30 мая 2016 г. № 75

<sup>8</sup> См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2015.

<sup>9</sup> См.: Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России. М.: Норма, 2020.

«О государственной гражданской службе и муниципальной службе» помимо обязанности служащих соблюдать Кодекс этики государственного гражданского служащего и муниципального служащего (ст. 21) в гл. 8 предусмотрены антикоррупционные механизмы.

В этих и других государствах бывшего СССР приняты Кодексы этики государственного служащего.

Например, в *Азербайджане* действует *Закон* от 31 мая 2007 г. № 352-111Г «*О правилах этического поведения государственных служащих*», целями которого являются: повышение авторитета государственных органов и государственной службы, доверия граждан к государственным органам и государственным служащим, эффективности и прозрачности деятельности государственных органов и государственных служащих; предотвращение коррупции в государственных органах и столкновения интересов в деятельности государственных служащих; обеспечение соблюдения государственных служащими правил этического поведения; информирование граждан об ожидаемом со стороны государственных служащих поведении; расширение возможностей граждан воздействовать на оценку деятельности государственных органов и государственных служащих.

В *Казахстане* действует *Этический кодекс государственного служащего (Правила служебной этики государственного служащего)*, утвержденный *Указом Президента Республики Казахстан* от 29 декабря 2015 г. № 153 «*О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан*».

Такой нормативно-правовой способ влияния этических и нравственных норм на соблюдение служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, указывает на позитивную тенденцию.

### **Особенности правового регулирования института конфликта интересов в отдельных государствах бывшего СССР**

**Республика Армения.** Для осуществления антикоррупционной политики в Республике Армения была внедрена децентрализованная система борьбы с коррупцией, в рамках которой функции разработки политики и контроля были отделены от функций выявления и преследования коррупции. Программа мероприятий антикоррупционной стратегии ввела политику разработки и осуществления ведомственных (отраслевых) программ<sup>10</sup>.

*Закон Республики Армения «О Комиссии по предупреждению коррупции»* от 9 июня 2017 г. № ЗР-96<sup>11</sup>. Конституция Армении предусматривает создание автономных органов, вид и статус которых уста-

навливается специальным законом. Комиссия по предупреждению коррупции является автономным органом, статус которого регулируется *Законом* от 9 июня 2017 г.

В соответствии с ст. 122 «Автономные органы» Конституции Армении, ст. 146 «Назначение членов автономных органов» Конституционного закона «Регламент Национального Собрания» и ст. 12–15 Закона «О Комиссии по предупреждению коррупции» Национальное Собрание назначает пять членов Комиссии по предупреждению коррупции сроком на шесть лет.

*Закон «О Комиссии по предупреждению коррупции»* регулирует порядок формирования и деятельности, гарантии независимости, функции и полномочия Комиссии, требования, предъявляемые к ее членам, а также отношения, связанные с анализом деклараций и проведения производства по ним.

Для отбора кандидатов на должность члена Комиссии Председатель Национального Собрания формирует Конкурсный совет, в состав которого входят по одному члену, назначенному Председателем Конституционного Суда, Защитником прав человека, оппозиционными фракциями Национального Собрания, Общественным советом и Палатой адвокатов. Член Совета от оппозиционных фракций Национального Собрания назначается консенсусом. Председатель через Аппарат Национального Собрания объявляет конкурс не ранее чем за 90 и не позднее чем за 50 дней до истечения полномочий члена Комиссии, а при вакансии его должности — в течение 30 дней. Конкурс проводится в три этапа: первый этап — проверка полноты и соответствия документов, второй этап — тестирование, третий этап — собеседование.

На Комиссию по предупреждению коррупции возлагаются определенные функции:

- 1) слежение за соблюдением требований к несовместимости и других ограничений для высокопоставленных должностных лиц, а также соблюдением регулирования правил этики, конфликта ситуационных интересов высокопоставленных должностных лиц, за исключением депутатов, судей и прокуроров;
- 2) регламентирование процесса декларирования, проверка и анализ деклараций;
- 3) обеспечение единства применения установленных законом требований к несовместимости и других ограничений;
- 4) участие в разработке политики, связанной с борьбой с коррупцией.

В Законе подробно урегулирован порядок проверки и анализа деклараций Комиссией: 1) проверка соблюдения требований к заполнению и представлению декларации; 2) проверка достоверности и полноты заявленных данных; 3) математический анализ заявленных данных; 4) анализ деклараций на основе рискованных показателей.

Комиссия возбуждает соответствующее производство при наличии явного нарушения высокопоставленными должностными лицами требований к несовместимости, других ограничений, а также явно-

<sup>10</sup> См.: Иванов А.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Республике Армения // *Право и современные государства*. 2018. № 4.

<sup>11</sup> Закон Республики Армения от 28 июня 2017 г. № ЗР-96 «О Комиссии по предупреждению коррупции» (ред. от 18.09.2020.) // Национальное Собрание Республики Армения. Официальный сайт. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5831&lang=rus>

го нарушения высокопоставленными должностными лицами установленных законом правил этики или явных случаев конфликта ситуационных интересов (за исключением депутатов, судей и прокуроров).

Публикации средств информации могут послужить основанием возбуждения производства, если они содержат явные признаки нарушений конкретным лицом требований к несовместимости, других ограничений, правил этики либо случая конфликта ситуационных интересов.

*Законом Республики Армения от 14 июня 2011 г. № ЗР-172 «Об общественной службе»* устанавливаются принципы, порядок организации, правила этики общественной службы, регулируются отношения, связанные с декларацией имущества, доходов и взаимосвязанных лиц с высокопоставленными должностными лицами. Общественная служба в Республике Армения — это осуществление полномочий, возложенных на государство Конституцией и законами республики, которые включают в себя государственную службу, муниципальную службу, государственные и муниципальные должности. Из основных принципов общественной службы можно выделить: верховенство Конституции и законов республики; приоритетность прав и свобод человека и гражданина; равенство перед законом для общественных служащих; равная доступность общественной службы для граждан в соответствии с их профессиональными знаниями и рабочими навыками; беспристрастность; честность; ответственность. Особого внимания заслуживает глава 6 Закона, в которой обозначены правила этики общественных служащих и высокопоставленных должностных лиц и установлен запрет на принятие ими подарков. В частности, в основные правила этики общественных служащих входят: уважение закона и подчинение ему; содействие своей деятельностью формированию доверия и уважения к занимаемой общественным служащим должности и представляемому им органу; проявление уважительного отношения ко всем лицам, с которыми происходит общение при осуществлении общественным служащим своих полномочий; стремление общественных служащих управлять своими инвестициями так, чтобы свести к минимуму возможность возникновения конфликта интересов.

Конфликт интересов, согласно Закону, определяется как «ситуация, когда высокопоставленные должностные лица при осуществлении своих полномочий должны выполнять действия или принимать решения, которые можно интерпретировать как действие в собственных интересах или в интересах взаимосвязанного с ними лица».

В развитие конституционного статуса депутата в Армении принят Закон «О гарантиях деятельности депутата Национального Собрания Республики Армения» от 16 декабря 2016 г.<sup>12</sup>, который содержит специальную ст. 4 «Конфликт интересов депутата».

Согласно законодательному подходу, устанавливается, что «руководствование депутатом своими личными интересами или личными интересами своего аффилированного лица означает выступление с законодательной инициативой, представление проекта постановления, заявления или послания Национального Собрания, представление предложений по вопросу, введенному в обращение в Национальном Собрании, а также выступление на заседании Национального Собрания или его комиссии, обращение с вопросами или участие в голосовании, которые хотя сами по себе и являются законными, однако депутату известно или он обязан знать, что они приводят или способствуют либо в разумных пределах могут приводить или способствовать также: 1) улучшению его имущественного или правового положения либо имущественного или правового положения его аффилированного лица; 2) улучшению имущественного или правового положения некоммерческой организации, членом которой является депутат либо его аффилированное лицо; 3) улучшению имущественного или правового положения коммерческой организации с участием депутата либо его аффилированного лица; 4) назначению на должность его аффилированного лица; 5) избранию или назначению на должность, за исключением должностей, связанных с осуществлением полномочий или функций Национального Собрания или его органов, а также его выступления в качестве кандидата на избираемую Национальным Собранием должность».

*Республика Беларусь.* В качестве основы противодействия коррупции и обеспечения безопасности, включая институт конфликта интересов, в Республике Беларусь создана национальная законодательная база.

Наряду с Законом Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. «О борьбе с коррупцией» действуют Закон «О Прокуратуре Республики Беларусь», Закон «О государственной службе в Республике Беларусь», Закон «О декларировании физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств», Закон «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем», Закон «О борьбе с организованной преступностью».

Законодательное обеспечение дополняется подзаконными нормативными актами, среди которых, в частности, Указ Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2007 г. № 644 «Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью», Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. № 136 «О доверительном управлении принадлежащими отдельным государственным должностным лицам долями (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций», Постановление Совета Министров Республики

<sup>12</sup> Закон Республики Армения от 14 января 2017 г. № ЗР-20 «О гарантиях деятельности депутата Национального Собрания Республики Армения» (ред. от 16.09.2019) // Национальное Собрание

Республики Армения. Официальный сайт. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5707&lang=rus>

Беларусь от 22 января 2016 г. № 45 «Об утверждении Положения о порядке сдачи, учета, хранения, оценки и реализации имущества, в том числе подарков, полученного государственным должностным лицом или приравненным к нему лицом с нарушением порядка, установленного законодательными актами, в связи с исполнением им своих служебных (трудовых) обязанностей», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 февраля 2016 г. № 101 «О выплате вознаграждения и других выплат физическому лицу, способствующему выявлению коррупции».

Закон «О борьбе с коррупцией» среди правонарушений, которые создают условия для коррупции на основе конфликта интересов, указывает следующие: а) оказание государственным должностным лицом при подготовке и принятии решений *неправомерного предпочтения интересам* физических или юридических лиц либо предоставление им необоснованных льгот и привилегий или оказание содействия в их предоставлении; б) использование государственным должностным или приравненным к нему лицом служебного положения при решении вопросов, затрагивающих его *личные, групповые и иные служебные интересы*, если это не связано со служебной (трудовой) деятельностью; в) использование государственным должностным лицом или приравненным к нему лицом *во внеслужебных интересах* информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено, полученной при исполнении им служебных (трудовых) обязанностей; г) нарушение государственным должностным лицом в *личных, групповых и иных внеслужебных интересах* установленного законодательными актами порядка рассмотрения обращений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, и принятия решений по вопросам, входящим в его компетенцию.

В Законе «О борьбе с коррупцией» определены: а) органы, *осуществляющие* борьбу с коррупцией; б) государственные органы и организации, *участвующие* в борьбе с коррупцией, на которые возложена обязанность передавать органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, информацию, связанную с фактами, свидетельствующими о коррупции, включая факты о конфликте интересов. Порядок и условия взаимодействия соответствующих органов определяется ими совместно.

**Республика Грузия.** Институт конфликта интересов в Грузии имеет специальное правовое регулирование в форме *Закона от 17 октября 1997 г. № 982 «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе»*.

В Законе содержатся дефиниции некоторых понятий в сфере коррупции с учетом института конфликта интересов. Так, согласно Закону, под коррупцией на публичной службе понимается использование публичным служащим должности или связанных с ней возможностей в целях извлечения имущественного или иного блага, а также передача ему этого блага или его получение и содействие в легализации; коррупционное преступление определяется как де-

яние, содержащее признаки коррупции, за которое предусмотрены дисциплинарная, административная, уголовная ответственность. Важным в законодательном закреплении является понятие «несовместимость интересов в публичном учреждении», которое означает противопоставление имущественных или иных личных интересов публичного служащего интересам публичного учреждения. Имущество, приобретенное на средства, происхождение которых публичный служащий не может объяснить, Закон рассматривает как имущество, а также полученные от этого имущества доходы, акции (доля), документов, подтверждающих получение законными средствами, на которые не имеется у должностного лица, члена его семьи или близкого родственника либо которые приобретены на денежные средства, полученные в результате отчуждения незаконного имущества. Обоснование происхождения имущества определяется как документальное или устное объяснение формы получения в собственности декларированных имущества и финансовых ресурсов с указанием источника.

В сферу предметного регулирования Закона входят: основные принципы предотвращения, выявления и пресечения несовместимости интересов и коррупции в публичном учреждении и ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения, основы и механизм правовой регламентации, условия и механизм представления деклараций об имущественном положении должностных лиц, мониторинга представленных деклараций, основы правил защиты, этики и поведения заявителей о преступлении коррупционной направленности.

К публичным служащим Закон устанавливает также особые требования: беспристрастность и добросовестность исполнения служебных обязанностей; соблюдение принципа экономичности и эффективности; недопустимость злоупотребления служебными ресурсами во избежание их растраты; необходимость воздерживаться от любых действий, причиняющих вредлично их репутации, репутации соответствующего публичного учреждения или государственной (публичной) службы; обязанность использовать служебные полномочия, удостоверения, символы, подтверждающие служебные полномочия, и иные средства идентификации добросовестно, только в служебных целях, а не для получения какого-либо преимущества или имущественной выгоды; принятие решений публичным служащим должно основываться на принципах прозрачности и законности; недопустимость отдавать распоряжения, противоречащие законодательству или государственным интересам Грузии.

Во избежание конфликта интересов на публичных служащих Законом возлагаются обязанности, требующие их точного и неукоснительного исполнения: обращать внимание на любую имеющуюся или возможную несовместимость интересов; принимать меры с целью недопущения любых случаев несовместимости интересов; заявлять о несовместимости интересов до или после назначения (избрания) на соответствующую должность, как только им станет известно о факте несовместимости интересов.

**Украина.** Нормы о конфликте интересов содержатся в действующем *Законе Украины от 14 октября 2014 г. № 1700-VII «О предотвращении коррупции»*, который заменил два ранее действовавших Закона — Закон от 11 июня 2009 г. № 1506-VI «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» и Закон от 17 мая 2012 г. № 4722-VI «О правилах этического поведения».

Целевое назначение *Закона от 14 октября 2014 г. «О предотвращении коррупции»* заключается в комплексном реформировании системы предотвращения коррупции и развитии системы противодействия коррупции с учетом международных стандартов и ведущих практик иностранных государств.

Закон устанавливает перечень правил этического поведения, определяет правовые и организационные основы функционирования системы предотвращения коррупции на Украине, содержание и порядок применения превентивных антикоррупционных механизмов, правила по устранению последствий коррупционных правонарушений.

В Законе закреплено право общественных объединений, их членов и уполномоченных представителей, отдельных граждан сообщать в том числе и о потенциальном конфликте интересов специально уполномоченным субъектам в сфере противодействия коррупции.

В качестве предупредительных мер Закон определяет меры по ограничению государственных служащих в отношении совместительства, ограничения для граждан после прекращения их деятельности на государственной службе, совместной работы близких лиц.

Функции по противодействию коррупции возложены на многочисленные государственные органы, статус которых устанавливается законами.

*Закон Украины от 10 ноября 2015 г. № 772-VIII «О Национальном агентстве Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений»* устанавливает статус соответствующего специализированного государственного органа, возлагая на него обеспечение формирования и реализацию государственной политики в сфере выявления и розыска активов, на которые может быть наложен арест в уголовном производстве, и по управлению активами, на которые наложен арест или которые конфискованы в уголовном производстве.

*Закон Украины от 7 июня 2018 г. № 2447-VIII «О Высшем антикоррупционном суде»* определяет статус такого суда как постоянно действующего высшего специализированного суда в системе судостроительства Украины. Высший антикоррупционный суд осуществляет правосудие в качестве суда первой и апелляционной инстанции по уголовным производствам о преступлениях, отнесенных к его юрисдикции.

**Характеристики правового регулирования конфликта интересов в сфере публичной службы в государствах бывшего СССР, предопределяющие тенденции его совершенствования**

1. В перспективном плане законодательство о противодействии коррупции, включающее инсти-

тута конфликта интересов, в процессе развития его международного и национального компонента будет формироваться как системный комплекс<sup>13</sup>.

2. Деятельность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов определяется как сложноорганизованное взаимодействие всей системы государственных (публичных) институтов, институтов гражданского общества и граждан. Эффективное осуществление этой деятельности предполагает принятие согласованных решений, систематическое обобщение рационального опыта, постоянный мониторинг.

Совершенствование правовых основ и организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов предусматривает обязанность публичных служащих следовать модели антикоррупционного поведения, установленной законодательством.

3. Законодательное закрепление статуса антикоррупционных органов, в том числе и специализированных (комиссий, судов), предназначенных для предотвращения и урегулирования конфликтов интересов.

Деятельность этих органов предполагает обобщение опыта в целях оптимизации и выявления ошибок и упущений, методического обеспечения. В правовом закреплении статуса таких органов должны устанавливаться нормы, обеспечивающие их свободу от служебных и корпоративных связей, возможности принятия объективных решений.

4. Сочетание в правовом регулировании института конфликта интересов публичных служащих общего и специального нормирования, стремление к более полной детализации, увеличение процедурных норм, направленных на раскрытие отдельных положений нормативных правовых актов.

5. Учитывая, что антикоррупционное законодательство об ограничениях и запретах, требованиях о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и о неисполнении обязанностей объективно не может быть совершенным регулятором служебных отношений в органах публичной власти, оно будет нуждаться в постоянном развитии, например, по таким направлениям, как повышение информационной открытости; развитие системы административных и должностных регламентов; совершенствование процедур обязательного уведомления о конфликте интересов и порядка информирования о поступлении на работу публичных служащих, ранее занимавших соответствующие должности.

6. Совершенствование порядка применения и развития законодательства о конфликте интересов предполагает решение ряда задач: информирование публичных служащих и граждан о нормах законодательства об антикоррупционных запретах, ограничениях и обязанностях; определение и выявление существующих типов конфликтов интересов; организация

<sup>13</sup> Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства / под ред. Д.А. Пашенцева. М.: Инфотропик Медиа, 2020. С. 145.

мониторинга применения норм прямого действия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; активизация вовлеченности институтов гражданского общества в организацию исполнения и мониторингу реализации норм прямого действия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

7. Законодательство о конфликте интересов предусматривает способы их предотвращения и урегулирования: изменение должностного или служебного положения публичных служащих, отказ от выгоды, отвод (самоотвод), передача ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление. Однако, поскольку на практике эти способы не в полной мере обеспечивают необходимый результат, то требуется разработка дополнительных способов, например таких, как ограничение доступа публичного служащего к конкретной информации; установление коллегиального порядка принятия решений по вопросам, с которыми связан конфликт; усиление контроля выполнения служащим должностных обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт, и др.

8. Наличие в правовом регулировании института конфликта интересов большого объема этических норм и правил служебного поведения рассматривается как позитивная тенденция.

Общая тенденция, проявляющаяся в системной разработке и принятии этических кодексов в сфере

публичной службы применительно к формированию нетерпимости к коррупционному поведению посредством этических и нравственных норм, свидетельствует о преодолении когнитивного диссонанса в части отношения к коррупции во всех ее проявлениях, включая конфликт интересов.

Такой подход основывается на том, что антикоррупционное правовое воспитание рассматривается в качестве фактора формирования антикоррупционного правосознания. В условиях современных процессов цифровизации в правовом регулировании конфликта интересов следует учитывать особенности антикоррупционного воспитания в сети «Интернет»<sup>14</sup>.

9. В отношении публичных служащих, совершивших правонарушения, предусматривается дисциплинарная, административная, уголовная ответственность с национально-государственной спецификой на основе формализации моделей борьбы с коррупцией: так называемой европейской модели с резко негативным и бескомпромиссным отношением общества к любым проявлениям коррупции, и азиатской модели с отношением к коррупции как обычному явлению со своими культурными традициями и экономической необходимостью, принимаемой всей публичной властью и всеми социальными группами.

<sup>14</sup> См.: Антикоррупционное правовое воспитание / под ред. Д.А. Пашенцева. М. : Проспект, 2020. С. 917.

### Литература

1. Антикоррупционное правовое воспитание : научно-практическое пособие / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, Ю.В. Трунцевский [и др.] ; под редакцией Д.А. Пашенцева. Москва : Проспект, 2020. 144 с.
2. Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, Ю.В. Трунцевский ; под редакцией Д.А. Пашенцева. Москва : Инфотропик Медиа, 2020. 176 с.
3. Иванов А.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Республике Армения / А.А. Иванов // Право и современные государства. 2018. № 4. С. 9–35.
4. Ильяков А.Д. Конфликт интересов на государственной службе : монография / А.Д. Ильяков. Москва : Проспект, 2017. 125 с.
5. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / Т.С. Глазырин [и др.] ; ответственный редактор А.Ф. Ноздрачев. Москва : ИЗиСП ; ИНФРА-М, 2016. 222 с.
6. Право против коррупции: миссия и новые тренды : материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума (г. Москва, 20 марта 2019 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Т.Я. Хабриева. Москва : Юриспруденция, 2020. 251 с.
7. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы. В 2 томах : монография / Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, С.Г. Василевич (Беларусь) [и др.] ; под общей редакцией Т.Я. Хабриевой, Р.А. Курбанова. Москва : Проспект, 2019. Т. 2. 440 с.
8. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А.Б. Зеленцов [и др.] ; ответственные редакторы В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. Москва : ИЗиСП ; ИНФРА-М, 2015. 444 с.
9. Уманская В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России : монография / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. Москва : Норма, 2020. 174 с.
10. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. 237 с.