

Институт конфликта интересов как инструмент контроля качества государственно-властной элиты: конституционно-правовая актуализация вопроса*

Шевердяев Станислав Николаевич,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Юридического факультета
Московского государственного университета (МГУ)
имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук
snshev@gmail.com

Категория конфликта интересов редко оказывается предметом обсуждения в рамках конституционно-правовой дискуссии. Но теперь эта ситуация меняется, для чего есть ряд теоретических и практических доводов. Так, с одной стороны, конфликт интересов представляет собой базовую правовую категорию, которая способна объяснять систему антикоррупционных запретов, ограничений, обязанностей и прочих новых элементов статуса представителей власти всех ветвей и территориальных уровней, в настоящее время преобразующих привычный уклад осуществления государственно-властных функций. Являясь основой для обоснования изменений в статусе представителей власти, влияющих на характер осуществления власти в обществе, категория конфликта интересов не может не попасть в фокус конституционно-правовой науки. С другой стороны, внимание конституционного права к институту конфликта интересов носит и прикладной характер в той степени, в которой современное антикоррупционное законодательство начинает затрагивать статус лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ и муниципальные должности, а также их взаимоотношения с другими органами власти, например в вопросах урегулирования конфликта интересов и ответственности. Обобщающий взгляд науки конституционного права на этот институт оказывается полезным и тогда, когда речь идет об оптимизации текущей антикоррупционной реформы и повышении ее результативности.

Ключевые слова: конфликт интересов, антикоррупционная реформа, политическая элита, представители власти, антикоррупционные ограничения, предмет конституционного права.

THE CONFLICT OF INTEREST INSTITUTION AS AN INSTRUMENT OF CONTROL OVER QUALITY OF THE GOVERNMENT ELITE: CONSTITUTIONAL LAW UPDATE OF THE ISSUE

Sheverdyayev Stanislav N.
Associate Professor of the Department of Constitutional
and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow
State University (MSU)
PhD (Law)

The category of conflict of interest is still rarely the subject of constitutional and legal discussion. But now this situation is changing. There are both theoretical and pragmatic reasons for this. On the one hand, the conflict of interest is a basic legal category that can explain the system of anti-corruption prohibitions, restrictions, duties, and other new elements of the status of the officials of all branches and territorial levels, currently transforming the usual way of implementation of state power functions. Being the basis of changes in the system of power in society, it fall into the focus of constitutional and legal science. On the other hand, anti-corruption legislation is beginning to affect the status of persons holding state and municipal positions, as well as their relations with other authorities, for example, in the managing of conflicts of interest and responsibility. Therefore, the institution of conflict of interest is also important for constitutional law. The view of the science of constitutional law on this institution is useful when it comes to optimizing the current anti-corruption reform and improving its effectiveness.

Keywords: conflict of interest, anti-corruption reform, political elite, government officials, anti-corruption restrictions, subject of constitutional law.

Задачи модернизации политико-правовой инфраструктуры российской государственности, решение которых необходимо в связи с потребностью выдерживать современные темпы развития мировых политико-экономических центров, имеют традиционные ограничения в части институционального переустройства. Последние принято связывать с опасениями размораживания конфликтов 1990-х годов и активизацией незнакомых отечественному опыту общественно-политических процессов, предсказывать последствия которых в поставторитарных государствах мало кто берет. Поэтому резервы модернизации в отсутствие возможности перестройки инфраструктуры политических институтов ищутся в других областях. Среди них бесприоритетной при любой траектории национального политико-правового развития является сфера совершенствования кадровой основы функционирования государственного механизма российской власти.

В отличие от привычных направлений совершенствования кадрового потенциала в сфере государственной службы, где существуют системные решения в виде улучшения качества профессионального образования государственных и муниципальных служащих, для руководящего звена государственного аппарата, которое в силу особенностей формирования этого уровня власти не отличается стабильностью состава, качество призыва во многом остается залогом удачи. Отчасти проблему разрешают формирование различных кадровых резервов, эксперименты по созданию молодежных парламентов, деятельность организаций вроде Общероссийского народного фронта, тренинги, молодежные слеты и другие меры с эстетикой комсомольских отрядов, позволяющие лояльной активной молодежи социализироваться, проявлять себя и формировать коллективную общность единомышленников. Но, для того чтобы пригодный кадровый материал, заполнив организационные резервуары государственных органов, не потерял своего начального качества, необходима система отношений, которая будет держать его в постоянном тоне служения общественным интересам.

Именно в это русло направлена значительная часть усилий современной российской антикоррупционной реформы. Специализированное антикоррупционное законодательство нацелено на формирование нового облика представителей российской власти. Подавляющая часть содержания головного антикоррупционного закона, федерального закона о противодействии коррупции 2008 г.¹, посвящена юридическим гарантиям обеспечения требований этики публичной службы, которым должен соответствовать современный российский государственный человек.

Однако меры централизованного государственного программирования нужного результата через базовый антикоррупционный закон до последнего времени касались в основном корпуса государственных и муниципальных служащих. Это не значит, что руководящее звено государственного аппарата, политические чиновники и должностные лица ранее были свободны от антикоррупционных обязательств. Таковые присутствовали во всех основных законах, регулирующих так или иначе статус различных представителей власти (хотя в исходных версиях и номинально): в законе о статусе члена Совета Федерации, в законе о правительстве, в законе о статусе судей и т.д.² Однако с 2011 г., когда и для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в этом законе был обозначен специальный блок норм³, стало ясно, что для всех представителей власти существует общее лекало, ни для кого нет исключений в необходимости следования принципам верности целям общественного развития, в потребности влиться в совместные усилия по восстановлению и укреплению общественного доверия к власти.

Ключевой системообразующей правовой категорией, которая сегодня способна объединять все инструменты антикоррупционного статуса представителей власти, является категория конфликта интересов. Появившись в качестве легального термина вместе с обязательством по декларированию активов в первой трети XX в. в США⁴, концепт конфликта интересов прошел длительную эволюцию через создание этических кодексов в основном в англосаксонских странах, в результате повлияв на формирование современной волны международной озабоченности проблемами непрозрачности власти, политического отчуждения и системной коррупции и закрепившись в итоге в международных антикоррупционных документах рубежа 1990–2000-х гг. в качестве несущей юридической конструкции.

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц ООН 1996 г. понятие конфликта интересов не просто упоминается, а уже дается развернуто. О его месте в перечне стандартов должностного поведения говорит то, что ему посвящены четыре из одиннадцати его пунктов, то есть

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6228.

² Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2019) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 03.07.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская юстиция. 1995. № 11.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 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» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

⁴ Antechiarico, F.A. Jacobs, J.B. The Pursuit of Absolute Integrity. Chicago and London, 1996. P. 47–48.

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 наличие каких-либо финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с осуществлением их должностных функций (п. 4); обязанность сообщать о возникновении конфликта интересов и принимать меры к его предотвращению и урегулированию (п. 5); запрет на использование своего административного ресурса не в связи с должностными обязанностями (п. 6); запрет на злоупотребление своими связями или информацией по должности после увольнения со службы (п. 7)⁵. Особенности проявления категории конфликта интересов сначала в российском гражданском законодательстве, а потом и в законодательстве о государственной гражданской службе и в базовом антикоррупционном законе хорошо описаны в нашей литературе⁶.

Под конфликтом интересов, если оставить в стороне насыщенную дискуссию о содержании и погрешностях его легального определения в российском законодательстве⁷, понимают ситуацию, при которой личная заинтересованность публичного должностного лица влияет или может повлиять на объективное осуществление его должностных обязанностей. Хотя справедливо принято подчеркивать, что конфликт интересов сам по себе еще не является нарушением⁸, он формирует исходные предпосылки для коррупционного акта как проявления злоупотребления публичными должностными полномочиями ради личной выгоды. Вне конфликта интересов нет коррупции. Конфликт интересов — это среда, где коррупционный сорняк может проявиться, а может не иметь шансов, если эту среду тщательно культивировать и принимать профилактические меры. Поэтому помимо прикладных проявлений в законодательстве, не стоит упускать из виду огромное содержательное значение самой по себе категории конфликта интересов, которое важно развивать в отечественной межотраслевой антикоррупционной теории.

Интересный аспект в вопросе о сущности конфликта интересов раскрывают слова кардинала Ришелье,

полагавшего, что лучше коррумпированный чиновник, чем некомпетентный, поскольку некомпетентный всегда принимает неправильные решения, а коррумпированный только тогда, когда он не руководствуется публичными целями⁹. Представляется, что это эффективное утверждение логически порочно. Оно предполагает, что коррумпированный чиновник будет всегда компетентным, а это не так. 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, а государственные должности официально продавались на торгах или передавались по наследству. Однако в наши дни доступ к государственной службе обусловлен наличием особых навыков и специального образования. Что касается политических фигур, то публичность процедур выборов оставляет вопрос о компетентности лиц для соответствующих должностей за скобками: современные государственные институты пережили длительную эволюцию, которая сформировала такую инфраструктуру принятия властных решений, которая компенсирует отдельные совершенно неизбежные недостатки образования любых политиков. Сегодня главное их обязательное качество состоит в неоспоримой приверженности простым и ясным общественным идеалам. Это стало для них необходимым и часто достаточным условием, но не всегда удается реализовать и его.

Почему конфликт интересов является ценным объектом для изучения в науке конституционного права? Ответ как раз и заключается в том, что концепция конфликта интересов расположилась в центре современного объяснения происхождения и предотвращения коррупционных проявлений в деятельности представителей власти. Тип государственных органов, поведение представителей которых находится в фокусе внимания этой концепции, не имеет никакого значения. Конфликт интересов — универсальная проблема для носителей любой публичной функции, он актуален для любого лица, которое уполномочено 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, безусловно, входит в пределы рассмотрения конституционно-правовой науки.

⁵ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс». При подготовке настоящей статьи использовалась СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., например: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012; 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.

⁷ Ст. 10 закона о противодействии коррупции. См. подробнее: 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.

⁸ Public integrity theories and practical instruments / Ed. by Patrycja J. Suwaj, Hans J. Rieger. 2009. P. 49.

⁹ 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. 96.

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

Одна из причин заключается в особой ставке международных документов на значимость «антикоррупционного лидерства» ('leadership commitment'). Важность личного примера руководителей, их руководства в проведении и укоренении антикоррупционных стандартов — один из лейтмотивов «мягкого права» в области современной антикоррупции. Считается, что действенный путь внедрения новых антикоррупционных стандартов связан с деятельностью руководителей из всех областей публичного управления и хозяйствования, которые возьмут на себя задачу быть образцом для подражания, покажут личный пример руководителя 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 долгом, а юридической служебной обязанностью, но и на общество¹⁰.

Следующий довод, обосновывающий потребность 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 рядовых служащих и политиков, существуют отличия в перечне должностных ограничений для публичных служащих и высших публичных должностных лиц, подразумеваются различия в способах формального отражения ограничений для них, имеется специфика обеспечения антикоррупционных требований, предъявляемых к представителям разных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и разных уровней власти (федеральная, региональная, местная) и т.д.

Еще один важный момент заключается в том, что имеют особенности механизмы урегулирования конфликта интересов и возложения ответственности за его неурегулирование. В системе государственной службы, где управление кадрами единообразно,

разрешение конфликта интересов осуществляет внутренняя комиссия, а ставит точку в большинстве вопросов руководитель. Однако в пуле субъектов конституционно-правовых отношений часто нет руководителей, поскольку сами оцениваемые являются таковыми, а внутренняя комиссия органа может быть организационно несостоятельна для решения вопроса о конфликте интересов его главы. Более того, в отличие от органов управления в области деятельности каждого отдельного типа высших органов власти гарантии предотвращения и урегулирования конфликта интересов их представителей оказываются различными, ведь внутреннее организационно-кадровое устройство суда, парламента, правительства не одинаково. Можно вспомнить, что часто в демократических странах контрольные функции осуществляет другая ветвь власти. Но контроль выполнения обязательств по предотвращению конфликта интересов со стороны представителей другой ветви власти будет нести риск подрыва принципа разделения властей. Поэтому в этой системе отношений возможны разные, не характерные для государственной службы концептуальные подходы для разрешения конфликта интересов: либо высшие органы должны справляться сами, самостоятельно регулируя эти конфликты таким образом, чтобы не потерять общественное доверие, либо урегулирование конфликта интересов может развиваться на базе создания какого-либо механизма, основанного на взаимных согласованиях и координации, либо для этих целей на паритетной или выборной основе может формироваться внешняя независимая инстанция и т.д.

Наконец, еще одна причина, по которой конституционное право сегодня вступает в научную полемику о конфликте интересов, не удовлетворяясь получением готового знания извне, состоит в том, что конфликт интересов — это теоретически более масштабная категория, чем его позволяют 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 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.

Без конституционного права, ответственного за порядок формирования и осуществления публичной власти, эта дискуссия не состоится. Поэтому задача конституционно-правовой науки заключается в том, чтобы поддержать научные обсуждения по этому вопросу, сделав их менее односторонними, более цельными, и приготовить комплексный материал для отработки всесторонне взвешенной концепции требований

¹⁰ 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. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 31.

к представителям власти на уровне общей теории государства и права.

Институт конфликта интересов открывает большие возможности в системном видении содержания антикоррупционного законодательства.

Сегодня позволительно выделить три основных пласта антикоррупционного нормативного материала, составляющих область проблематики конфликта интересов, которые приобрели большое развитие в текущем российском законодательстве:

— во-первых, это ограничения и запреты в связи с занятием публичной должности (например, запрет занимать иные должности, получать не предусмотренные законом подарки и вознаграждения, заниматься иной оплачиваемой деятельностью и проч.). Их задачей является формирование системных условий, организационно-правовой инфраструктуры, в которой работают должностные лица, для того чтобы свести риск возникновения у них конфликта интересов к минимуму;

— во-вторых, это особые обязанности должностных лиц, связанные с некими активными действиями, которые призваны обеспечивать их постоянный настрой на неуклонное следование публичным интересам и перманентную рефлексию об этической 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 и ответственности за его неурегулирование. Первые связаны с поиском выхода из ситуации конфликта интересов, когда он стал действительным, реальным (самоотвод, временный перевод на другую должность, отказ от выгоды, передача имущества в доверительное управление и т.д.). Вторые связаны с защитной реакцией государства в связи с пренебрежением отдельными должностными лицами своими публичными обязанностями и пресечением дальнейшего нанесения такими действиями ущерба репутации публичной власти (дисциплинарные меры, лишение неприкосновенности, увольнение, включение в «черный список», передача материалов в правоохранительные органы для возбуждения административного или уголовного производства, формирование особых процедур и органов по рассмотрению случаев конфликта интересов и т.д.).

Подавляющее большинство механизмов современного антикоррупционного законодательства, связанного с обновлениями традиционной композиции элементов статуса должностных лиц, вписывается в данную модель трех базовых сегментов проблематики, управляемую категорией конфликта интересов.

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 формировании культуры неподкупности (соответственно — *compliance-based ethics regimes (law)* и *integrity-based ethics regimes (code of ethics)*)¹¹.

Согласно пояснению, предложенному В. Васильевой и А. Воробьевым, 'compliance-based'-модель, акцентирующая внимание на юридических предписаниях, относится к так называемому 'low road'-регулированию. Здесь требования закрепляются нормативно-правовыми актами прямого действия, а ключевыми областями регулирования конфликта интересов являются кумовство или патронаж; подарки; использование служебной информации в корыстных интересах. Модель имеет централизованную инфраструктуру принятия решений о конфликтах по службе и сопровождается реформированием административных барьеров и процедур.

Другой тип регулирования, 'integrity-based'-модель, связанную с упором на установление этических правил, соответствующие исследователи 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. 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', 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*)¹².

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 по отношению власти, а не о технической задаче следования чиновников инструкциям¹³.

¹¹ Demmke, C., Bovens, M., Henökl T., Lierop, K. van, 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.

¹² См. подробнее: Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2. С. 91.

¹³ Peters, A. Managing conflict of interest... P. 358.

Поэтому в 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 стратегии формализации норм о конфликте интересов. То есть идет ли речь о едином законе со сводом требований этического характера 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 лояльности публичных интересов с нуля, 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 Великобритания, Португалия и Испания¹⁴.

Кстати говоря, особый интерес для конституционного права представляет опыт двух последних упомянутых стран, Португалии и Испании, еще и по той причине, что, помимо новых стран — членов ЕС, они часто приводятся в пример как государства, где в регулировании конфликта интересов особый акцент делается на лицах, замещающих политические должности ('political post holders')¹⁵.

Вместе с тем А. Ноздрачев и А. Автономов, проанализировав среди прочего сравнительные данные по четвертому раунду оценки ГРЕКО в европейских странах, 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). 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»¹⁶.

В межстрановом сравнении по государственным институтам, которые затронуты регулированием конфликта интересов, наиболее развитые механизмы созданы для представителей правительств и центрбанков, в то время как для парламентов — в наименьшей степени¹⁷. Также существуют сравнительные исследования, показывающие особенности и упущения в правовом регулировании конфликта интересов в отдельных европейских странах. Так, например, к специфике регулирования 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. Последнее упущение отмечено и 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 должностных лиц¹⁸.

В англоязычной литературе признается, что концепция конфликта интересов является «западно-центричной», а ее восхождение связано с «американизацией» правовых стандартов в отношении конфликта интересов, а также распространением «регуляторного» подхода (compliance-based model). Но все же на вопрос о том, будет ли этот институт работать в западных странах, авторы отвечают утвердительно, поскольку некоррупционность и беспристрастность публичных служащих — общая ценность для всех правопорядков, она хорошо различаема, понимаема и важна везде, хотя и реализуется разными способами сообразно возможностям национальных правопорядков, ведь «в конечном итоге конфликт интересов — это процедурная стратегия обеспечения общего блага»¹⁹.

Резюмируя, можно подчеркнуть, что в выборе тактики развития законодательства о конфликте

¹⁴ Demmke, C., Bovens, M., Henökl T., Lierop, K. van, Moilanen, T., Pikker, G., Salminen, A. Ibid. P. 10.

¹⁵ Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview. 2003. P. 51.

¹⁶ 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.

¹⁷ Demmke, C., Bovens, M., Henökl T., Lierop, K. van, Moilanen, T., Pikker, G., Salminen, A. Ibid. P. 10.

¹⁸ Conflict-of-interest policies in nine EU member states: A comparative review. SIGMA PAPER NO. 36. GOV/SIGMA(2006)1/REV.1. P. 18–23.

¹⁹ Peters, A. Op. cit. P. 421.

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

а) быстро 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 механизмы урегулирования конфликта интересов для разных групп должностных лиц могут и должны быть различными;

в) в государствах, где коррупция всепроникающая и системна, неосмотрительно было бы рассчитывать на успех реализации комплексной государственной антикоррупционной программы, но лучше использовать иной подход, продвигаясь от одного «островка честности» к другому²⁰.

Поэтому в итоге среди наиболее ценных можно указать следующее наблюдение. Российское антикоррупционное законодательство при формировании системы антикоррупционных обязанностей должностных лиц исходило из необходимости создания

наиболее широкого каталога нормативных запретов, который был бы обязательным для применения максимально широким кругом обязанных субъектов. И теперь вполне вероятно, что это не совсем верный сценарий. Если перед взятым в целом российским антикоррупционным законодательством стоит задача обеспечить новые гарантии для повышения доверия общества к власти (а так должно быть, поскольку таково его исконное предназначение), то регулирование конфликта интересов по существующему типу будет скорее сродни попытке «расколоть орех кувалдой»²¹.

Главный способ для действующего российского антикоррупционного законодательства избежать бесполезного наращивания мелких изнуряющих ограничений и вернуться к сути процесса, заключающегося в укоренении современных стандартов антикоррупционной культуры в системе российского государственного аппарата, состоит в изменении угла зрения при стратегическом планировании отражения дальнейшей антикоррупционной реформы в законодательстве. Наиболее системный взгляд в праве на эту проблему обеспечивает конституционное право в силу своего общего предмета. А удовлетворение его закономерного внимания к институту конфликта интересов, который позволяет систематизировать важнейшие элементы антикоррупционного статуса представителей власти, — первый шаг к разрешению проблемы на этом пути.

²⁰ Reed, Q. Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan. U4 Issue 2010.

²¹ Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives / Ed. Christine Trost, Alison L. Gash. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. P. 34.

Литература

1. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки / В.М. Васильева, А.Н. Воробьев // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 78–96.
2. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин [и др.] ; ответственный редактор А.Ф. Ноздрачев. Москва : ИНФРА-М, 2016. 222 с.
3. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / ответственный редактор Т.Я. Хабриева. Москва : Юриспруденция, 2012. 670 с.
4. Ноздрачев А.Ф. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев, А.С. Автономов // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 4–14.
5. Antechiarico, F.A. The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective / F.A. Antechiarico, J.B. Jacobs. Chicago and London, 1996. 292 p.
6. Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives / ed. C. Trost, A.L. Gash. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. 276 p.
7. Demmke, C. 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 / C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop [et al.]. Luxembourg : European Institute of Public Administration, 2007. 331 p.
8. Peters, A. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance / A. Peters, L. Handschin. Cambridge University Press, 2012. 487 p.
9. Reed, Q. Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan / Q. Reed. Bergen : Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2010:2). 17 p.