



**Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ,

В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ:

ПРИЧИНЫ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ, УРЕГУЛИРОВАНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Москва • 2016



**КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ,
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНИЗАЦИЙ:
ПРИЧИНЫ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ,
УРЕГУЛИРОВАНИЕ**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2016

УДК 342.98
ББК 67.401.02
К65

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено на заседании секции публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Л.М. Колодкин — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор Академии управления МВД России;

Г.Х. Хадисов — кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России

Научно-вспомогательную работу по подготовке настоящего пособия выполнила *О.Е. Стародубова*

К65 **Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование** : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 224 с. — www.dx.doi.org/10.12737/18874.

ISBN 978-5-16-012101-7 (print)

ISBN 978-5-16-104854-2 (online)

Конфликт интересов как основа коррупционных правонарушений ставит под угрозу авторитет государственной (муниципальной) службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства. Это проблема соотношения юридических и нравственных требований к государственным (муниципальным) служащим, правил их служебного поведения и личных интересов.

В пособии уточняется содержание конфликта интересов, раскрываются причины и условия, способствующие его возникновению, а также способы его урегулирования. Анализируются определения понятия «конфликт интересов», сформулированные в законодательстве и научной литературе. Предлагается авторский подход к совершенствованию этого понятия в целях повышения эффективности соответствующей правоприменительной деятельности, а также аргументируются направления модернизации нормативно-правовой базы и методического обеспечения механизма выявления и разрешения конфликта интересов.

Представлен обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и способов их преодоления. Определен ряд ключевых областей регулирования, в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным. Приводятся рекомендации для государственных служащих и представителя нанимателя по предотвращению рассматриваемого явления и комментарии, поясняющие, почему та или иная ситуация может нанести вред в деятельности гражданской (муниципальной) службы.

Для государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, преподавателей, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры.

УДК 342.98
ББК 67.401.02

ISBN 978-5-16-012101-7 (print)
ISBN 978-5-16-104854-2 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

**CONFLICTS
OF INTEREST AT THE STATE
AND MUNICIPAL SERVICE
AND IN ORGANIZATIONS:
CAUSES, PREVENTION,
MANAGEMENT**

Scientific and practical guide

Managing editor
Doctor of Law, Professor,
Honored Scientist of the Russian Federation
A.F. Nozdrachev

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Meeting of Scientific Board (“Public Law” Section)
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

L.M. Kolodkin — Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of the Academy of Management, Ministry of Interior of the Russian Federation;

G.Kh. Khadisov — PhD in Laws, Administrative Law Chair Deputy, Moscow University of the Ministry of Interior of the Russian Federation
Research and assistance for the scientific and practical guide provided by
O.E. Starodubova

Conflict of Interest at the State and Municipal Service and in Organizations: Causes, Prevention, Management : scientific and practical guide / T.S. Glazyrin, T.L. Kozlov, N.M. Kolosova [etc.] ; managing editor A.F. Nozdrachev. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M, 2016. — 224 p. — www.dx.doi.org/10.12737/18874.

ISBN 978-5-16-012101-7 (print)

ISBN 978-5-16-104854-2 (online)

Under National Plans of Combating Corruption for 2014–2015 and 2016–2017 years this study is made within the frame of measures to perfect fundamentals and basic tools for detection and prevention of the conflict of interest.

Conflict of interest in the state and municipal service and in organizations may make a ground for corruption offences, and this guide specifies what a conflict of interest is, its causes and conditions, measures for prevention and reconciliation thereof.

The study also highlights the gaps and collisions in legal regulation of the conflict of interest, gives comparative law analysis of domestic and foreign legislation, formulates proposals on improvement of the relative law in force.

Activity of committees on prevention and reconciliation of the conflict of interest is showing ways to upgrade institutional mechanism of detection and settlement of such conflict and to fulfill legislation requirements for its prevention.

This guide is designed to state and municipal servants, entrepreneurs, researchers, lecturers, students and post-graduates of educational institutions with law profile and to all concerned with combating corruption.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Т.С. Глазырин, младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП — гл. 5, гл. 6, список литературы;

Т.Л. Козлов, кандидат юридических наук, проректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — гл. 10;

Н.М. Колосова, доктор юридических наук, главный научный сотрудник отдела конституционного права ИЖиСП — гл. 7;

А.Ф. Ноздрачев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЖиСП — предисловие, гл. 2, основные выводы и рекомендации;

И.В. Плюгина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований ИЖиСП — гл. 8;

Н.В. Путило, кандидат юридических наук, заведующий отделом социального законодательства ИЖиСП — гл. 9;

В.В. Севальнев, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП — гл. 11 (в соавторстве с А.М. Циринным);

А.М. Цирин, кандидат юридических наук, заведующий отделом методологии противодействия коррупции ИЖиСП — гл. 1, гл. 3, гл. 11 (в соавторстве с В.В. Севальневым);

М.А. Цирин, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела международного частного права ИЖиСП — гл. 4.

AUTHORS

T.S. Glazyrin, junior research fellow of the Department of Administrative Law and Process of the ILCL — ch. 5, ch. 6, List of references;

T.L. Kozlov, candidate of legal sciences, Vice-Rector of the Academy of the General Prosecutor's office of the Russian Federation — ch. 10;

N.M. Kolosova, doctor of law, chief research fellow of the Department of Constitutional Law of the ILCL — ch. 7;

A.F. Nozdrachev, doctor of law, professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Head of Department of Administrative Law and Process of the ILCL — preface, ch. 2, the main conclusions and recommendations;

I.V. Plyugina, candidate of legal sciences, senior research fellow of the Center of Public Law of the ILCL — ch. 8;

N.V. Putilo, candidate of legal sciences, Head of the Department of Social Law of the ILCL — ch. 9;

V.V. Sevalnev, candidate of legal sciences, senior research fellow of the Department of Methodology of Counteraction of Corruption of the ILCL — ch. 11 (co-authored with A.M. Tsirin);

A.M. Tsirin, candidate of legal sciences, Head of the Department of Methodology of Counteraction of Corruption of the ILCL — ch. 1, ch. 3, ch. 11 (co-authored with V.V. Sevalnev);

M.A. Tsirina, candidate of legal sciences, senior research fellow of the Department of Private International Law of the ILCL — ch. 4.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ (А.Ф. Ноздрачев)	13
Глава 1 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ (А.М. Цирин)	18
Глава 2 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ, ПРОИСХОЖДЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ (А.Ф. Ноздрачев)	31
Глава 3 КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ (А.М. Цирин)	57
Глава 4 КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В ЧАСТНОЙ СФЕРЕ (М.А. Цирина)	68
Глава 5 АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ (Т.С. Глазырин)	84
Глава 6 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ВЫЯВЛЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ (Т.С. Глазырин)	107
Глава 7 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ (Н.М. Колосова).....	116
Глава 8 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ (И.В. Плюгина).....	128
Глава 9 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (Н.В. Путило).....	137
Глава 10 НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ (Т.Л. Козлов).....	143

Содержание

Глава 11

КАТЕГОРИЯ «КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ» ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ И ДРУГИХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

(А.М. Цирин, В.В. Севальнев) 157

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

(А.Ф. Ноздрачев) 167

Приложение А

ВЫЯВЛЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ

..... 175

Приложение В

ОБЗОР ТИПОВЫХ СИТУАЦИЙ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОРЯДКА ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

..... 195

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

(Т.С. Глазырин) 218

CONTENTS

PREFACE (<i>A.F. Nozdrachev</i>).....	13
Chapter 1 THE MAIN DIRECTIONS OF THE PREVENTION OF CORRUPTION (<i>A.M. Tsirin</i>)	18
Chapter 2 CONFLICT OF INTEREST, THE ORIGIN AND THE DEFINITION (<i>A.F. Nozdrachev</i>).....	31
Chapter 3 CONFLICTS OF INTEREST IN THE PUBLIC SPHERE (<i>A.M. Tsirin</i>)	57
Chapter 4 CONFLICTS OF INTEREST IN THE PRIVATE SPHERE (<i>M.A. Tsirina</i>)	68
Chapter 5 ANALYSIS OF THE PRACTICE OF THE COMMISSION ON COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS OF OFFICIAL CONDUCT OF CIVIL AND MUNICIPAL EMPLOYEES AND RESOLVING CONFLICTS OF INTEREST (<i>T.S. Glazyrin</i>).....	84
Chapter 6 IMPROVING THE MECHANISM OF IDENTIFYING AND RESOLVING CONFLICT OF INTEREST (<i>T.S. Glazyrin</i>).....	107
Chapter 7 CONFLICT OF INTERESTS IN THE LEGISLATIVE PROCESS (<i>N.M. Kolosova</i>).....	116
Chapter 8 CONFLICT OF INTEREST IN EDUCATION (<i>I.V. Plyugina</i>)	128
Chapter 9 CONFLICT OF INTEREST IN HEALTH CARE (<i>N.V. Putilo</i>).....	137
Chapter 10 SUPERVISION OF THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION ON CONFLICT OF INTEREST AT THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE (<i>T.L. Kozlov</i>).....	143

Contents

Chapter 11	
THE CATEGORY “CONFLICT OF INTEREST” UNDER THE LAWS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA	
(A.M. Tsirin, V.V. Sevalnev).....	157
THE MAIN CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	
(A.F. Nozdrachev)	167
<i>Application A</i>	
IDENTIFICATION AND RESOLUTION OF CONFLICTS OF INTEREST IN ORGANIZATIONS.....	175
<i>Application B</i>	
OVERVIEW OF TYPICAL SITUATIONS OF CONFLICT OF INTEREST AT THE STATE SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE ORDER OF IT RESOLVING.....	195
LIST OF REFERENCES	
(T.S. Glazyrin)	218

ПРЕДИСЛОВИЕ

А.Ф. Ноздрачев

Проблема предотвращения и пресечения нарушений антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений прав, нарушений правил служебного поведения на государственной (муниципальной) службе является одной из наиболее острых на протяжении уже нескольких лет. Законодательным и практическим вопросам превентивного воздействия на причины и условия, которые способствуют возникновению указанных нарушений на государственной (муниципальной) службе, посвящаются парламентские слушания, правительственные заседания, ведомственные и межведомственные совещания, научные форумы и конференции и многочисленные научные исследования¹.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 3 декабря 2015 г. в очередной раз подчеркнуто: «Коррупция — препятствие для развития России». Вопросы противодействия коррупции и конфликта интересов волнуют все общество. Государство находится в постоянном поиске эффективных мер противодействия им.

«Сегодня чиновники, судьи, правоохранители, депутаты всех уровней обязаны представлять декларации о доходах и расходах, о наличии недвижимости и активов, в том числе зарубежных. Теперь раскрытию

¹ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации при участии Счетной палаты и поддержке Федерального Собрания Российской Федерации провел целый ряд широких обсуждений проблем противодействия коррупции в рамках научных форумов, конференций, круглых столов (и в других формах): первый Евразийский антикоррупционный форум (международная научная конференция) «Правовые инновации в противодействии коррупции» (30–31 мая 2012 г.); второй Евразийский антикоррупционный форум «Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения» (международная научная конференция) (Москва, 4 июня 2013 г.); третий Евразийский антикоррупционный форум «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» (ежегодная международная научно-практическая конференция) (24–25 апреля 2014 г.); четвертый Евразийский антикоррупционный форум «Предупреждение коррупции: новые подходы» (международная научно-практическая конференция) (23–24 апреля 2015 г.); пятый Евразийский антикоррупционный форум «Правопорядок и коррупция: современные вызовы» (международная научная конференция) (Москва, 20–21 апреля 2016 г.); круглый стол «Административная ответственность за незаконное возмещение от имени юридического лица: практика применения и пути совершенствования» (18 декабря 2014 г.); конференция «Современные подходы к противодействию коррупции: проблемы и тенденции» (4 декабря 2012 г.).

будет подлежать и информация о контрактах, подрядах, которые государственные и муниципальные служащие планируют заключать с фирмами своих родственников, друзей и близких лиц. Ситуация, в которой есть признаки личной заинтересованности, конфликта интересов, мгновенно попадет в зону повышенного внимания контролирующих и правоохранительных органов. И, конечно, гражданского общества»¹.

Мероприятия Национальных планов противодействия коррупции на 2014–2015 и на 2016–2017 гг. предполагают на основе анализа антикоррупционного законодательства и практики его применения активное осуществление актуальных научных разработок в сфере противодействия коррупции. Это требование относится, прежде всего, к обеспечению соблюдения государственными (муниципальными) служащими антикоррупционных ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов.

Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы (подп. «з» п. 1) предусматривал проведение научных междисциплинарных исследований на основе законодательства Российской Федерации и практики его применения по широкому кругу вопросов, в том числе правовой природы нарушения запретов и ограничений, неисполнения антикоррупционных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и о мерах юридической ответственности, применяемых в случае такого нарушения (неисполнения).

Проведение научных междисциплинарных исследований по вопросам противодействия коррупции предусмотрено и в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы (подп. «к» п. 1). Тематика исследований на предстоящие годы определена по следующим направлениям:

- природа коррупции и формы ее проявления в современном российском обществе;
- содержание конфликта интересов, его форм и способов урегулирования;
- контроль за расходами и обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;
- деятельность подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации;

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. № 275.

- влияние этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, форм и способов реализации таких норм;
- повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- снижение уровня бытовой коррупции.

Комплекс правовых проблем, связанных с причинами и условиями нарушений государственными (муниципальными) служащими правил служебного поведения, их профилактикой и применением соответствующих правовых мер для разрешения инцидентов, охватывается понятием «конфликт интересов».

В самом общем плане конфликт интересов — это купля-продажа или другие формы эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ. Во всех случаях конфликта интересов властные полномочия используются государственными (муниципальными) служащими в личных интересах. Глубина такого конфликта зависит не только от личных качеств государственных служащих, предопределяющих мотивацию корыстного поведения государственного служащего, но и от факторов, среди которых важными являются правовые, организационные и нравственные «пороки» на государственной (муниципальной) службе.

Конфликт интересов, как и коррупция в целом, порождаются в значительной степени несовершенством законодательства о государственной службе и «вялой» внутриведомственной правоприменительной практикой. Государственные (муниципальные) служащие и должностные лица не заинтересованы в разоблачении ситуаций конфликта интересов, ибо это чревато негативными последствиями не только для их личных интересов, но и для имиджа государственного (муниципального) органа. Демонстрация лояльности к руководителям и правонарушителям сулит только личные выгоды государственному (муниципальному) служащему.

Главное следствие конфликта интересов — снижение качества выполнения должностных функций, понижение значимости различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Предупреждение конфликта интересов способствует качественному осуществлению государственных полномочий.

Конфликт интересов ставит под угрозу ценности института государственной (муниципальной) службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства. При конфликте интересов:

- публичный интерес заменяется частными интересами;
- подрывается «правление закона» и требование законности;
- нарушаются принципы толерантности, равенства и прозрачности в пользу частных интересов государственных (муниципальных) служащих, обладающих секретным и привилегированным доступом к публичным ресурсам (материальным, финансовым, информационным и др.). Таким образом, конфликт интересов на государственной (муниципальной) службе неизбежно ведет к приватизации государства частными лицами.

В более корректной постановке это проблема соотношения юридических и нравственных требований к государственным (муниципальным) служащим, правил их служебного поведения и личных интересов государственных служащих. Она всегда была злободневной и особую остроту приобрела в современной государственно-служебной практике.

Настоящее научно-практическое пособие подготовлено в соответствии с п. 11 разд. 1 ч. 2 Государственного задания федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденного Правительством Российской Федерации 30 декабря 2014 г. № 8961п-П17.

Работа подготовлена с учетом поручения Правительству Российской Федерации, предусмотренного в подп. «б» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы («принять меры по недопущению конфликта интересов сотрудников и работников государственных корпораций (компаний) и организаций, созданных для обеспечения деятельности федеральных государственных органов»).

Основные цели исследования:

- детальный анализ действующего законодательства в сфере государственной и муниципальной службы, а также в сфере противодействия коррупции, регламентирующего отношения, связанные с ситуациями конфликта интересов и их урегулирования;
- выявление пробелов в правовых положениях о конфликте интересов и недостатков в практике их применения;
- выработка предложений по совершенствованию правового механизма выявления и разрешения конфликта интересов.

С учетом поставленных целей исследования в пособии сочетаются два подхода к проблеме: теоретический и прикладной. Анализируется определение понятия «конфликт интересов» по законодательству и вопросы, связанные с нормативной формулировкой данного понятия.

Анализируются имеющиеся определения данного понятия в научной литературе, и на этой основе предлагается авторский подход к его совершенствованию в целях создания предпосылок для повышения эффективности соответствующей правоприменительной деятельности.

И все же основное внимание авторами уделяется вопросам повышения эффективности практической деятельности государственных (муниципальных) органов по выявлению, предотвращению и пресечению конфликта интересов, ибо «даже безупречное законодательство имеет положительный эффект лишь в том случае, если оно последовательно и грамотно применяется»¹.

В целях реализации идей практической направленности формулируются также предложения по модернизации законодательства и методического обеспечения механизма выявления и разрешения конфликта интересов.

Научно-практическое пособие подготовлено ведущими сотрудниками Института, являющимися специалистами в разных отраслях законодательства: административного, гражданского, уголовного и др., с участием ученых Академии Генеральной прокуратуры.

Данное издание одобрено и рекомендовано к опубликованию секцией «Публичное право» ученого совета Института 29 июня 2015 г. (протокол № 12).

Авторский коллектив полагает, что данное научно-практическое пособие будет способствовать совершенствованию механизма выявления и разрешения конфликта интересов в сфере государственной и муниципальной службы, а также окажется полезным для повышения эффективности организации деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Научно-практическое пособие предназначено для государственных и муниципальных служащих, предпринимателей, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов учебных заведений юридического профиля, а также для лиц, интересующихся проблемами преодоления ситуаций конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций.

¹ Хабриева Т.Я. Коррупция право: доктринальные подходы к постановке проблемы (вместо введения). В кн.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 26.

Глава 1

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

А.М. Цирин

Представители различных научных школ и специальностей, изучающие коррупцию, законодатели и специалисты-практики до настоящего времени не пришли к единому пониманию коррупции, ее форм, видов и содержания.

Все чаще в научных работах и в законодательстве отмечается, что юридическая трактовка коррупции больше не должна сводиться к описанию простой совокупности отдельных составов правонарушений. Однако дать правовую оценку коррупции как негативному социальному явлению не так просто, хотя попытки такие делались, в том числе и в самом первом Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденном Президентом Российской Федерации в 2008 г.¹

В результате этого наблюдается отсутствие консолидированного подхода на концептуальном и практическом уровнях к стратегии и тактике предупреждения коррупции.

Правоохранительные органы используют различные формы и методики анализа статистических данных, основанные на неодинаковых перечнях коррупционных деяний², в связи с чем наблюдаются расхождения в перечнях коррупционных правонарушений, используемых Генеральной прокуратурой, Следственным комитетом, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ и др. органами власти. В связи с этим целесообразно провести дополнительную унификацию перечней коррупционных преступлений, используемых правоохранительными органами. Это будет способствовать упорядочиванию статистической отчетности и ее использованию в целях более объективного анализа тенденций динамики количества выявляемых преступлений коррупционной направленности, что позволит

¹ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568).

² См., например: Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности (Указание Генпрокуратуры РФ, МВД России № 387-11/2 от 11 сентября 2013 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»).

более целенаправленно ориентировать правоохранительные органы на противодействие точно определенному кругу противоправных коррупционных деяний. Так, в России с 2002 по 2013 годы за дачу взятки осуждено больше, чем за получение взятки. В последние годы до трети всех привлеченных к ответственности за коррупционные преступления осуждены за дачу взятки. Это требует определенного смещения акцента в профилактике коррупции, поскольку для многих взятка все еще остается формой благодарности.

Без понимания хотя бы базовых причин и условий коррупции невозможно выстроить адекватную систему ее профилактики. Необходимым элементом научного обеспечения противодействия коррупции должно стать приращение криминологического знания в области уяснения сущности современной коррупции, анализа ее причинности и детерминации, ее криминологических характеристик. Например, такое серьезное проявление коррупции, как злоупотребление влиянием на должностное лицо, в настоящее время не криминализировано не только в России, но и во многих других государствах.

В последние годы расширяются криминологические исследования. В то же время социолого-правовые исследования в данной области представляются недостаточными. Не менее важны работы в области социальной психологии, предусматривающие анализ установок и диспозиций населения в целом и различных социальных групп (поведения людей, представляющих отдельные профессии, отрасли) в отношении коррупции, в том числе в различных регионах страны.

В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации есть хорошие традиции проведения исследований в области социологии права. Заложённая в них база позволяет создать корреляционную модель, на примере которой можно наглядно продемонстрировать влияние принимаемых государством мер на причины, условие и состояние коррупции. Такие исследования были характерны для советского периода, а сейчас незаслуженно забыты.

В любом случае остается проблема субъективности, присущая любым данным, полученным на основании опросов. Поэтому данные, полученные посредством социологических методов измерения коррупции, для получения адекватной картины должны дополняться результатами измерений с использованием других инструментов, таких как анализ криминальной статистики, анализ законодательства и институциональный анализ.

Общее количество зарегистрированных в России преступлений снижается на протяжении последних восьми лет. При этом темпы

снижения зарегистрированных коррупционных преступлений значительно превышают темпы снижения преступности в целом (более чем в три раза).

Анализ статистических данных МВД России за 2012–2014 гг. (письмо исх. № 3230 от 23 декабря 2014 г.) также позволяет констатировать тенденцию к снижению на 43% числа зарегистрированных преступлений коррупционной направленности (с 44 674 фактов в 2012 г. до 25 437 фактов — за 11 месяцев 2014 г.). Таким образом, за последние три года количество зарегистрированных преступлений коррупционной направленности снижается на 14% в год, что также подтверждается анализом данных других ведомств. Административных дел в отношении компаний, уличенных в коррупции, в 2014 г. было возбуждено всего 297 (впрочем, это на 43% больше, чем в 2013 г.)¹.

В период с 2011 по 2013 гг. можно наблюдать рост процента респондентов (с 27 до 39%), отметивших коррупцию как одну из главных проблем. Несмотря на это результаты опроса, проводимого Фондом «Общественное мнение», демонстрируют явное снижение, по мнению опрошенных, за последние годы, уровня коррупции в России («высокий уровень»: с 80% до 66%, «средний»: с 11% до 20%). При этом респонденты отмечают положительную тенденцию изменения уровня коррупции («уровень повышается»: с 43% до 22%, «не изменяется»: с 35% до 50%, «уменьшается»: с 6% до 12%).

Масштабное исследование «бытовой» коррупции, проведенное Минэкономразвития России, содержит вывод о наличии тенденции к сокращению количества коррупционных сделок, которое, согласно проведенным расчетам, сократилось с 46 млн в 2005 г. до 31 млн в 2010 г.

Таким образом, статистические данные, исследования ведомств, публикации в СМИ и результаты опросов общественного мнения, с учетом отсутствия научно обоснованных методик их сопоставления, позволяют предположить наличие противоположных тенденций в оценке результатов борьбы с коррупцией и ее отражения в зеркале общественного мнения.

Потенциальные преступники стали лучше осознавать риски и пользоваться недостатками в существующем правовом регулировании, а если быть точнее — недостаточным раскрытием потенциала действующего законодательства. При этом фиксируется высокий уровень осведомленности лиц, совершающих преступления коррупционной направленности, о тактике, приемах и методах работы правоохранительных органов при документировании их противоправной

¹ Подробнее см.: URL: <http://www.gosrf.ru/news/20902/>

деятельности. В качестве примеров можно привести использование договора на оказание консультационных услуг в качестве формы, прикрывающей многомиллионные хищения.

Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были существенно ограничены возможности проведения оперативного эксперимента в целях выявления преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 290, ч. 2 ст. 291 УК РФ (они считаются преступлениями небольшой тяжести). Это в определенной мере ограничивает возможности оперативных подразделений. В ряде случаев сотрудники правоохранительных органов уклоняются от регистрации таких преступлений, не считая возможным ими заниматься в связи с отсутствием дальнейшей судебной перспективы. Ввиду малозначительности этих деяний суды весьма терпимо относятся к наказанию по таким делам. Незначительно используется инструментарий оперативно-розыскной работы для раскрытия этих преступлений.

Положения ч. 1 ст. 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации ограничивают уголовную ответственность за посредничество во взяточничестве лишь значительным размером, что снижает эффективность данной статьи. В соответствии с примечанием к ст. 290 УК РФ значительным размером признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающая 25 тыс. руб. В случае если посредничество во взяточничестве осуществляется на меньшую сумму, посреднику удастся избежать ответственности¹. Вместе с тем такое «незначительное посредничество» — один из самых распространенных фактов коррупционного поведения.

В связи с созданием препятствий эффективному противодействию коррупционным преступлениям, а именно взяточничеству и коммерческому подкупу, предлагается обобщить опыт применения ст. 304 УК РФ о провокации последних. Возможно, применение данной статьи неэффективно и создает риск уголовной ответственности тех, кто проводит оперативно-розыскные мероприятия в целях изобличения коррупционеров, когда по тем или иным причинам не удалось получить или зафиксировать согласие последних на принятие предмета подкупа.

Указанные риски также могут быть снижены посредством установления особого порядка расследования коррупционных дел в от-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Богаты и не рады // Российская газета. Интервью 25 декабря 2015 г. URL: <http://www.rg.ru/2015/12/25/imushestvo.html>

ношении высокопоставленных должностных лиц, сокращающего возможности давления этих лиц на следствие. Устранение причин и условий коррупции декларируются в качестве приоритетных целей во многих национальных стратегиях борьбы с коррупцией. Но не многие правотворческие и правоприменительные практики дают ответы на вопросы, как сделать коррупцию экономически невыгодной, технически трудно выполнимой, сверхрисковой, и следовательно, непривлекательной.

Предметом посягательств коррупционных преступлений являются различные виды незаконных вознаграждений, которые в подавляющем большинстве случаев имеют материальный, имущественный характер (чаще всего это деньги, ценные бумаги, иное имущество). Законодательство многих стран предусматривает возможность конфискации имущества виновных в коррупции (Австралия, Великобритания, Канада, Молдова, США, Словения, Швейцария).

Однако решение проблемы конфискации имущества осложняется тем, что доходы от коррупции в современном мире часто вывозятся за рубеж, и перед государствами остро стоит задача возвращения похищенных активов из-за границы. Во многих случаях эта проблема оказывается нерешаемой.

В национальном законодательстве государства при вынесении судебного решения о конфискации имущества возникает проблема недостаточности доказательств того, что имущество связано с коррупционной деятельностью.

В странах англосаксонской правовой семьи, например в США, сторона, добывающаяся конфискации объекта недвижимости, должна доказать, что он был полностью приобретен на средства, полученные в результате коррупции. Часто это бывает невозможно сделать, так как деньги, полученные в результате коррупции, смешаны с другими, легитимными деньгами. Реакцией на данную проблему стало снижение стандарта доказывания, необходимого для конфискации активов.

Так, в Великобритании обвинению не нужно доказывать, что незаконно полученные деньги связаны с конкретным преступлением. Британские суды в настоящее время наделены гораздо более широкими полномочиями по конфискации доходов, полученных от преступного образа жизни (criminal lifestyle) вообще и от конкретного преступления.

Вместе с тем, как отмечают эксперты по возвращению активов Всемирного банка и УНП ООН, многие государства отказывают в сотрудничестве по экстрадиции и возвращению активов в том случае, если в запрашивающем государстве за преступление предусмотрено наказание, которое они считают слишком суровым.

Растет число запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Так, в Российской Федерации количество статей Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции), устанавливающих ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на соответствующие категории граждан, с 2008 г. возросло в три раза (с 5 до 15). Шестью федеральными законами в первоначальный текст было внесено порядка 47 поправок.

В основу системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, положены запреты, ограничения и обязанности, предусмотренные законами о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции. С 2008 г. происходит планомерное распространение системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, на иные категории лиц (лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, работников государственных компаний и корпораций, Центрального банка, Пенсионного фонда Российской Федерации, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов и др.).

Общие для всех категорий лиц запреты и ограничения устанавливаются Законом о противодействии коррупции, согласно которому иные запреты, ограничения и обязанности распространены на категории лиц с учетом их правового статуса.

Запреты, ограничения, обязанности государственного служащего не только образуют его общий административно-правовой статус, но и содержат базовый антикоррупционный стандарт, распространяемый на иные категории лиц.

Анализ запретов, ограничений, обязанностей, дозволенных и требований к служебному поведению государственных служащих свидетельствует об отсутствии единых стандартов к их установлению и классификации. Одни и те же нормативные положения в разных законодательных и других нормативных правовых актах могут представляться как запреты, обязывания, ограничения либо как требования к служебному поведению. Нередки случаи дублирования указанных положений.

В отношении работников организаций запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, содержатся в Трудовом кодексе Российской Федерации (ст. 349.1, 349.2 и др.). Особенностью примененной в ст. 349.2 юридической конструкции является отсылка к акту подзаконного уровня (постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568) при разрешении вопроса о распространении на отдельные

категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции.

Таким образом, ранее установленная в отношении государственных и муниципальных служащих система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей охватывает новые категории лиц, активно укрепляясь в нормах отраслевого законодательства, а также в кодексах этики. Значительный объем антикоррупционных запретов и ограничений установлен для сотрудников медицинских организаций и работников в сфере образования, а также в других сферах. При этом по сравнению с запретительными методами правового регулирования позитивным, стимулирующим правомерное поведение механизмам уделяется недостаточное внимание.

В качестве примеров использования норм-стимулов можно привести подходы, отраженные в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг., в том числе в тех поручениях, которые были адресованы Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В частности, подп. «е» п. 2 указанного Национального плана предусматривает исследование вопроса об освобождении юридического лица от административной ответственности, предусмотренной ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в случае оказания органом управления юридического лица содействия в выявлении факта правонарушения. По результатам проведенного исследования было предложено дополнить ст. 19.28 КоАП примечанием, предусматривающим освобождение юридического лица от административной ответственности в случае, если:

а) органы управления юридического лица активно способствовали раскрытию и (или) расследованию деяния, совершенного заинтересованным физическим лицом;

б) имело место вымогательство денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав со стороны должностного лица;

в) после факта передачи, предложения или обещания заинтересованным физическим лицом должностному лицу денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав, орган управления юридического лица добровольно сообщил о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело или дело об административном правонарушении.

Кроме того, уже сейчас судья при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном даже ч. 3 ст. 19.28

КоАП РФ, руководствуясь правовой позицией Конституционного Суда РФ, вправе с учетом смягчающих обстоятельств, сведений об имущественном и финансовом положении юридического лица назначить административное наказание в размере меньше 100 тыс. руб. (штраф плюс конфискация).

При этом недопустимой является ситуация, при которой бы нормы-стимулы использовались в качестве оснований уклонения от ответственности за коррупционные правонарушения. На это, в частности, ориентирует нас определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2014 г. № 1308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «приоритет» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». В частности, Суд установил, что юридическое лицо было привлечено к ответственности не за передачу его работниками, участвующими в оперативных мероприятиях по выявлению коррупционных правонарушений, денежных средств должностному лицу, а за ранее совершенные коррупционные действия. Поэтому обращение в правоохранительные органы по одному из эпизодов коррупционной деятельности не освобождает юридическое лицо от ответственности за предыдущие эпизоды.

Другим примером использования нормы-стимула, имеющим прямое отношение к предупреждению коррупции, является инициатива по установлению вознаграждения для лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Следует отметить, что проработка вопроса об усилении правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, также является одним из основных направлений научных исследований, предусмотренных п. 2 п. «е» Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.

Проведенные в данном направлении исследования позволили выявить следующие проблемы:

- 1) отсутствие реальной заинтересованности граждан, государственных и муниципальных служащих, работников федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций в придании огласки проявлением коррупции;
- 2) соблюдение принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции;
- 3) сложность квалификации лицом, не являющимся специалистом, того или иного деяния в качестве коррупционного;
- 4) боязнь мести/запугивания со стороны обличаемых в рамках распространения информации о фактах коррупции лиц;

5) возможность нанесения фактом предоставления информации о фактах коррупции ущерба, превышающего пользу от раскрытия такой информации;

6) специфическое отношение окружающих к лицам, сообщаящим информацию о фактах коррупции (эти лица рискуют стать изгоями в коллективе, получив мету доносчика, стукача, осведомителя).

Если в одних государствах каналы получения информации о коррупции делаются максимально открытыми (например, система «красных телефонов» в США), то в других государствах эти информационные каналы, напротив, делаются более закрытыми именно в целях обеспечения защиты лиц, сообщивших соответствующие сведения.

В связи с этими факторами применение механизма стимулирования в отношении лица, сообщившего о фактах коррупции, в Российской действительности будет иметь больше компенсационный характер. Это позволит избежать неблагоприятных последствий, например мести со стороны работодателя в виде лишения бонусов и незаконного увольнения с работы.

Надо заметить, что в настоящее время Минтруд России внес в Правительство РФ на рассмотрение законопроект по вопросу о правовой защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, разработанный в том числе и с учетом позиции Института. Он предусматривает образование специального фонда, из которого лицам, сообщаящим о фактах коррупции, будет выплачиваться 5–15% от предотвращенного ущерба, но не более 3 млн руб.

Тезис о том, что потенциал применения норм, стимулирующих правомерное поведение (как позитивных, так и негативных), серьезно недооценен, наглядно на практике доказывает ситуация, связанная с выплатой штрафов по крупным коррупционным делам.

В частности, на третьем Евразийском антикоррупционном форуме отмечалось, что большинство лиц, совершивших коррупционные преступления, «...приговорены к значительным по размерам штрафам, которые преступники не платят, находя всевозможные нормативные лазейки».

Штрафные санкции в сотни миллионов рублей очень часто невозможно исполнить, что подтверждают и данные судебной статистики: ранее возмещение штрафов происходило в размере 1% назначенных судами сумм. Однако в судебной практике был найден выход через рассмотрение вопроса о замене штрафной ответственности на реальное лишение свободы. Это позволило существенно поднять статистику по взыскиваемым штрафам и стимулировало преступников к скорейшей выплате (сначала до 16%, а затем и до 23%).

Многочисленные коррупционные злоупотребления со стороны руководства и сотрудников частных компаний, как правило, представляются менее опасными, чем подкуп государственных чиновников. Но они могут представлять не меньшую социальную опасность, особенно в крупных компаниях.

Опасны и не столь значительные коррупционные злоупотребления, поскольку они размывают устои честного, добросовестного социально ориентированного предпринимательства. Сказанное объясняет, почему в развитии законодательства многих государств усиливается тенденция к расширению оснований привлечения к ответственности за коррупционные деяния в частной сфере.

Этой цели служит, например, принцип фидуциарности, согласно которому работник, занимающий должность в частной компании, не может получать какое-либо вознаграждение сверх того, что ему выплачивает работодатель. В частности, в п. 3 ст. 53 ГК РФ включены положения, обязывающие органы юридического лица «действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно».

В настоящее время в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект об уголовной ответственности юридических лиц, подготовленный во взаимодействии со Следственным комитетом Российской Федерации.

В государствах, законодательство которых базируется на континентальной правовой традиции, концепция уголовной ответственности юридических лиц вступает в противоречие с требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-правовыми доктринами виновной ответственности.

Национальное законодательство многих зарубежных государств основывается на других принципах:

- 1) автономия воли юридического лица при совершении им преступления (воля юридического лица реализуется органами его управления);
- 2) самостоятельная уголовная правосубъектность организаций (способность подлежать уголовной ответственности);
- 3) принцип отождествления (организация является «продолжением личности» (alter ego) ее учредителя (участника) и т.д.

В России обязательным условием привлечения к уголовной ответственности является вина, понимаемая как психическое отношение лица к совершенному им деянию. Вины в традиционном уголовно-правовом смысле у юридических лиц нет, поэтому к ответственности за совершенные преступные деяния привлекают физических лиц.

Кроме того, преступления как причиняющего ущерб действия или бездействия юридическое лицо совершить не может. Соответственно, для введения уголовной ответственности юридических лиц требуется пересмотр системы принципов, оснований и условий привлечения к такой ответственности, а также решение других, более частных проблем, в том числе:

– вопроса об определении физического лица (директор, бухгалтер, учредитель и т.д.), чьи действия будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению;

– вопроса о последствиях уголовной ответственности юридических лиц для владельцев акций и долей уставного капитала, не причастных к совершению коррупционных деяний.

Следует отметить, что внесенный законопроект предусматривает значительную концентрацию полномочий следственных органов, что вызывает опасения, что юридические лица станут более уязвимыми с точки зрения применения к ним дополнительных санкций и обеспечительных мер, что может иметь коррупциогенный характер.

Кроме того, законопроект содержит проектную ст. 75.1, предусматривающую освобождение от уголовной ответственности физического лица в связи с осуждением юридического лица, что создает риск сокрытия противоправных действий под корпоративной вуалью с последующим уходом от ответственности.

В настоящее время состояние системы профилактики преступлений оценивается как критическое, далеко не в полной мере отвечающее сложившейся криминальной обстановке. В результате оказался недопустимо ослабленным профилактический потенциал государства, всего общества, обозначилась опасность дезорганизации социального контроля над преступностью. Односторонние и крайние подходы в борьбе с коррупцией зачастую ведут в тупик.

Для устранения причин и условий коррупционных преступлений необходимо проведение предупредительных мер как общего, так и специального характера. К общим мерам следует отнести социально-экономические и культурно-воспитательные мероприятия. В плане общей превенции коррупционной преступности необходимо исключить использование коррупции как средства становления и укрепления новых общественных отношений, не допустив институционализации коррупции.

Общая превенция коррупции предполагает предупреждение совершения преступления под воздействием уголовно-правового запрета. Представляется, что в отечественном законодательстве эти меры до конца не обеспечиваются. Например, система кратных штрафов оказывает большее превентивное воздействие на лиц, бе-

рущих редко взятки в значительном либо в крупном и особо крупном размерах, однако она практически бессильна против лиц, берущих взятки в гораздо меньшем размере, но на регулярной основе.

В связи с этим вполне логичным видится подход, указанный в Федеральном законе от 8 марта 2015 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты», предусматрившем возможность назначения штрафа в размере до 1 мил руб. по ч. 1 ст. 290 УК РФ (получение взятки). Безусловно, это способствует общей превенции и позволит более эффективно противодействовать таким преступлениям. Представляется, что данный подход должен быть апробирован применительно к остальным составам коррупционных преступлений.

Меры общей превенции требуют значительных материальных ресурсов, в том числе для продвижения пропагандистской деятельности, поэтому с позиций эффективности данные меры являются перспективными, но и одновременно затратными. Например, для реализации таких антикоррупционных технологий, как антикоррупционная экспертиза, требуется привлечение значительных материальных, кадровых и финансовых ресурсов.

В условиях беспрецедентной множественности норм и правовых актов, неопределенности правовых предписаний, дублирования правовых норм и их противоречивости у субъектов права зачастую отсутствует правильное представление о том, как должна применяться та или иная норма и как она реально действует. Невозможность уяснить смысл закона и разобраться в постоянно меняющихся нормативных предписаниях приводит к отчужденности от права, что способствует распространению коррупции.

В 2008 году Национальный план противодействия коррупции определил «совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации» как меру по профилактике коррупции, подлежащую законодательному закреплению. В том же году Законом о противодействии коррупции антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (далее — АЭ НПА) и их проектов была определена как одна из мер по профилактике коррупции.

В 2009 году Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» основные требования к содержанию и проведению АЭ НПА были установлены законодательно. В соответствии с ними Правительством Российской Федерации в 2010 г. установлены действующие правила и методика проведения АЭ НПА.

Однако несмотря на то, что АЭ НПА уже несколько лет применяется как официально признанный и нормативно регулируемый инструмент профилактики коррупции, необходимость повышения эффективности такой экспертизы уже общепризнана. Совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности прямо предусмотрено действующей Национальной стратегией противодействия коррупции.

Частная превенция коррупции означает профилактику (предупреждение) совершения новых преступных акций лицами, уже совершившими коррупционные преступления. Элементом такой превенции является прорабатываемый Минтрудом России реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Представляется, что аналогичные реестры могут быть установлены и в частной сфере, например, в отношении организаций, допускающих проявления коррупции и хищения при выполнении государственных и муниципальных заказов.

Представляется, что особый акцент в плане общей превенции коррупции должен быть сделан на общесистемных мерах предупреждения коррупции. К общесистемным мерам можно отнести, например, мероприятия административной реформы, проводимой в России в 2005–2010 гг., позитивный, хотя и отложенный эффект от которых наблюдается по сей день.

Внедрение административных регламентов, деперсонализация взаимодействия граждан и должностных лиц, оказывающих государственные услуги, повышение доступности и комфортности получения данных услуг, предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров, расширение электронного документооборота, внедрение антикоррупционной экспертизы, снижение административных барьеров и другие меры создают благоприятный фон для снижения уровня коррупции как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем вопрос о разумном балансе и эффективности запретительных, карательных и стимулирующих мер остается открытым для обсуждения.

Глава 2

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ, ПРОИСХОЖДЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ

А.Ф. Ноздрачев

Понятие «конфликт интересов»¹, на первый взгляд, кажется ясным, поскольку слова «интерес» и «конфликт» понятны всем. Но в действительности никто не может точно сказать, что означает все выражение в целом². На самом деле оказывается, что «конфликт интересов» — одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной (муниципальной) службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности.

¹ Слово «конфликт» латинского происхождения. В российской энциклопедической литературе термин «конфликт» определяется как столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; серьезное разногласие, спор сторон, мнений сил; предельный случай обострения противоречий.

Термин «интерес» (от лат. *interesse* — «быть внутри») определяется как «важность, польза, выгода, значение».

Интерес — одно из центральных и наиболее спорных понятий общественных наук. В праве термином «интерес» обозначают выгоду или пользу определенного лица (совокупности лиц) в противоположность выгоде или пользе других лиц. Среди современных юристов распространенным является обоснованный в свое время выдающимся германским юристом Р. фон Иерингом (*Ihering*) («Интерес и право», 1865, «Цель в праве», 1872) взгляд на право как на «защищенный интерес».

² Уместно вспомнить, как на одном из заседаний Совета по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) член СПЧ Е. Панфилова пожаловалась на непонимание чиновниками, в том числе высшего уровня, что такое конфликт интересов. Кроме того, Е. Панфилова посоветовала, что чиновники практически не уведомляют о конфликте интересов.

В ответ Д.А. Медведев предложил усилить ответственность в данной сфере: «На этот конфликт интересов все плюют. Мне кажется, что здесь как раз можно было бы пойти по более строгому варианту и, может быть, даже ввести уголовную ответственность за несообщение о наличии конфликта интересов, не только увольнять, но и даже в какой-то ситуации вводить уголовную ответственность. Это точно лучше, чем просто ответственность за то, что кто-то что-то заработал или каким-то образом приобрел». (Медведев готов ужесточить наказание за сокрытие конфликта интересов. URL: <http://ria.ru/society/20120428/637535030.html#ixzz3YL9v3vec>).

После этого была усилена ответственность за принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, но стало ли более ясным понятие «конфликт интересов»?

Ученые также еще не выработали единой, достаточно четкой и определенной точки зрения на природу, содержание понятия «конфликт интересов» и значение конфликта интересов в управленческой и служебной деятельности¹.

Поиски возможностей совершенствования данного понятия продолжаются. Этой теме посвятили свои публикации В.В. Астанин, А.Д. Ильяков, О.В. Казаченкова, С.Е. Чаннов, А. Дементьев, С. Качушкин, А.В. Куракин, А.М. Куренной, Э.В. Талапина, С.Н. Южаков и др.

По законодательству конфликт интересов всегда имеет иррациональную вредоносную коррупционную природу. Однако в научной литературе конфликт интересов характеризуется двойственностью, поскольку его результаты могут быть не всегда вредны, а в отдельных случаях и полезны органам (С.С. Фролов и др.). Некоторые ученые полагают, что конфликты интересов не просто полезны, они формируют оптимальную структуру управления (П.Ф. Друкер, А.Г. Здравомыслов, А.К. Зайцев и др.). Другие ученые полагают, что конфликт интересов представляет собой процесс, цель которого состоит в достижении вознаграждения путем подчинения, навязывания своей воли, удаления конкурента, стремящегося достичь такого же вознаграждения (Н.Н. Обозов, Х. Хекхаузен, У. Юри и др.).

Понятие «конфликт интересов» в международных правовых актах

Определение понятию «конфликт интересов» недавно пытались дать некоторые международные организации (например, ОЭСР, Совет Европы), некоторые государства, принявшие законодательство относительно предупреждения конфликта интересов (например, Канада, Китай). Данное понятие субъективно и эволюционно находится в зависимости от ситуаций, которые могут представлять и выражать коллективные попытки определения этого понятия. Никакое определение в настоящее время не является универсальным, но каждое представляет постоянно действующие правовые элементы конфликта интересов.

Исходным «фундаментом» для анализа понятия «конфликт интересов», содержащегося в отечественном законодательстве, следует считать определения данного понятия в международных правовых актах, в которых они появились впервые. Эти определения имели и имеют важное значение в формировании ориентиров и базовых элементов понятия «конфликт интересов» в российском законодательстве о государственной (муниципальной) службе и о противодействии коррупции.

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Г.Я. Хабриева. М., 2012. С. 352.

Собственно, само введение в российское законодательство понятия «конфликт интересов» обусловлено международными обязательствами России, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции (2003 г.). В Конвенции ООН сам термин «конфликт интересов» не используется, но его сущность выражена достаточно определенно близкими по смыслу словами: «коллизия интересов», «противоречия интересов» и др.¹

В пункте 4 ст. 7 Конвенции ООН предусматривается, что каждое государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц также не употребляется термин «конфликт интересов». В главе II Кодекса используется понятие «коллизия интересов», которым охватываются наиболее существенные ситуации, составляющие сущность понятия «конфликт интересов» на государственной и муниципальной службе. Согласно положениям главы II «Коллизии интересов и отказ от права» ситуации коллизии интересов образуют:

– использование должностными лицами своего официального положения для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей;

– участие в каких-либо сделках, занятие положений, выполнение функций, наличие финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отпращиванием;

– неисполнение обязанности сообщать о деловых, коммерческих или финансовых интересах или о деятельности, осуществляемой с целью получения финансовой прибыли;

– использование недобрым образом государственных денежных средств, собственности, услуг или информации, полученной при исполнении или в результате исполнения служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением официальных функций;

– злоупотребление своим прежним служебным положением после ухода со своих официальных должностей.

Перечисленные положения наряду с другими, образующими коллизию интересов, получили отражение в других международно-

¹ Отдельные авторы рассматривают указанные термины как синонимы. Но это не так. Суть соотношения этих понятий выражается логической связью «предпосылка — следствие»: противоречия интересов неизбежно ведут к конфликту интересов.

правовых актах, а в последующем в национальном законодательстве, в том числе в нормативных правовых актах Российской Федерации.

В статье 8 Рекомендации № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно кодексов поведения для государственных служащих, принятой на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г., указано, что: «государственный служащий должен стремиться к тому, чтобы не было конфликта между его частными интересами и выполняемыми им государственными обязанностями. Он обязан избегать таких конфликтов, независимо от того, являются ли они реальными, потенциальными или могущими выглядеть как таковые».

В статье 13 вышеуказанной Рекомендации дается следующее определение конфликта интересов: «Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личный интерес, могущий повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное выполнение им своих официальных обязанностей»¹.

К личному интересу государственного служащего относится любое преимущество (выгода) для него (нее) самого, для его семьи, родителей, друзей или близких, для лиц или организаций, с которыми он или она имеют либо имели деловые или политические отношения. К личному интересу относятся также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет данный государственный служащий.

Более новым является определение, принятое ОЭСР на 29-й сессии Комитета по управлению предприятиями государственного сектора, состоявшейся 15–16 апреля 2004 г.: «Конфликт интересов предполагает коллизию между публичной миссией и частными интересами государственного служащего, в которой данный государственный служащий имеет собственные интересы, могущие неправомерно повлиять на то, как он выполняет свои обязанности и несет ответственность».

Определения Совета Европы и ОЭСР касаются лишь государственных служащих. И это вполне понятно, поскольку эти определения предназначены для представителей государств — членов этих двух международных организаций, которым было рекомендовано содействовать принятию национальных кодексов поведения и вводить механизмы по ограничению возможностей возникновения конфликтов интересов².

¹ Это определение воспринято международной антикоррупционной организацией Transparency International.

² См.: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализации в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗаСП, 2015.

Данное понятие конфликта интересов не должно ограничиваться лишь государственным сектором, его можно адаптировать и применять также к служащим муниципалитетов и частному сектору. В этом случае можно считать, что конфликт интересов рождается в ситуации, при которой лицо, работающее в государственной или частной организации, имеет в частном плане интересы, могущие повлиять или показаться влияющими на то, как данное лицо справляется со своими обязанностями или задачами, которые были ему доверены данным органом.

Понятие «конфликт интересов» в зарубежном законодательстве

Конфликт интересов в большинстве стран не является объектом ни общего, ни юридического определения: чаще всего определения появляются, когда конфликты уже имеются, когда их предел становится достаточно серьезным и когда они могут стать объектом либо дисциплинарных, либо уголовных санкций (в частности, в случае коррупции или злоупотребления влиянием).

Существует несколько стран, в законодательстве которых содержится правовое определение конфликта интересов. Например, в Канаде в Законе о конфликте интересов от 12 декабря 2006 г. дано определение конфликта интересов как ситуации, в которой должностное лицо, занимающее государственную должность, представляющее официальную власть или исполняющее официальные функции или обязанности, которые предоставляют ему возможность продвижения его личных интересов, частных интересов его родственников, друзей или иных лиц.

Закон исключает, таким образом, поле для «собственного интереса», который становится главным интересом должностного лица, поскольку он принадлежит к обширной категории лиц, получающих вознаграждение или социальные льготы как лица, занимающие государственную должность.

Министерский кодекс Великобритании содержит очень точные и взыскательные предписания, которые применимы к членам правительства, с тем, чтобы было возможно избежать любой неясности между государственным поручением и решением членов правительства или их ограничениями. Эти предписания касаются также собственных интересов должностных лиц: министрам следует удостовериться, что никакой конфликт не возникнет или не сможет в достаточной мере возникнуть между публичными обязательствами данных лиц и их собственными, финансовыми интересами (или любыми другими интересами). Точные правила управления этими конфликтами закреплены. Они должны также закрепляться декларацией интересов, которая публикуется ежегодно в двух экземплярах.

Относительно принципов Министерский кодекс отмечает, что государственные служащие не должны использовать ненадлежащим образом свое официальное положение или информацию, полученную в рамках своей деятельности с целью улучшения своих личных интересов или интересов других лиц.

Конфликт интересов может проявляться внезапно в финансовой заинтересованности или при выполнении официальных обязанностей, на осуществление которых влияют собственные интересы. Когда внезапно возникает конфликт интересов, служащие должны провозглашать законный интерес приоритетным и единственным в своей иерархии интересов. Государственный служащий не должен получать подарки, или подношения, или выгоды любой природы от третьих лиц, если это может компрометировать его.

Португалия также включила в законодательство краткое определение конфликта интересов, согласно которому такой конфликт является антагонистическим с функцией осуществления официальных обязанностей, когда сходятся публичные и личные интересы с участием финансовых интересов.

Во Франции Центральная служба по предупреждению коррупции (le Service central de prevention de la corruption, SCPC) при Министерстве юстиции выработала свое определение конфликта интересов. В своем ежегодном докладе от 2004 г. SCPC высказала мнение о том, что конфликт интересов порождает ситуацию, в которой лицо использует общественную или частную организацию в личных интересах, которые могут ненадлежащим образом повлиять на выполнение возложенных на него обязанностей. Это определение обязательно для служащих Франции, так как согласно ст. 25 Закона от 13 июля 1983 г. им запрещается принимать лично или через посредников с подконтрольных предприятий, с которыми служащие находятся в каких-либо отношениях, какие-либо выгоды, ставящие под сомнение их независимость.

Однако закон от 11 октября 2013 г. установил новую регламентацию в отношении предотвращения конфликтов интересов. В нем (ст. 2) закреплено широкое определение конфликта интересов: «любая ситуация столкновения публичных интересов либо публичных и частных интересов, которая может подорвать независимое, непредвзятое и объективное исполнение какой-либо государственной (административной) функции»¹.

¹ Цит. по: Жерар Марку. Суждения о противодействии коррупции. В кн.: Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. С. 89.

В Законе о конфликте интересов Чехии 2006 г. конфликт интересов определяется как любое действие или бездействие должностного лица, которое может быть квалифицировано как использование служебного положения в личных интересах или получение необоснованных преимуществ для самих должностных лиц, их близких родственников или каких-либо третьих лиц¹.

В некоторых государствах, как и в России, нормы о конфликте интересов содержатся в законах о государственной службе. Так, нормы о недопущении конфликта интересов содержатся в Законе о государственной службе 1957 г. и Законе о государственных служащих 2009 г. Германии; в Законе о государственной службе Австралии 1999 г.; в Законе об этике поведения лиц, занимающих государственные должности Ирландии 1995 г. и т.д.²

Понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве

Формирование юридического конфликтологического знания в России хотя и имеет определенную историю³, тем не менее до 2000 годов понятие «конфликт интересов» в том виде и значении, в каком оно определяется в юридической литературе и законодательстве в настоящее время, российской правовой науке не было известно.

В российском законодательстве до 2001 г. не существовало общего легального определения понятия «конфликт интересов». Но оно имелось в ряде нормативных правовых актов применительно к конкретным ситуациям в публичной и частной сфере.

Впервые понятие «конфликт интересов» использовано в отечественном законодательстве, относящемся к частному праву, применительно к законодательству о предпринимательской деятельности⁴. В некоторых нормативных актах, регулирующих отношения в пред-

¹ См. подробнее: Касаткина Н.М., Тимошенко И.Г. Контроль в сфере предотвращения конфликта интересов (§ 3 гл. 4). В кн.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М., 2015. С. 243.

² Там же. С. 248–249.

³ В России первая работа по изучению юридических конфликтов была опубликована в 1924 г. (См.: Анцупов А., Бакмановский С. Конфликтология: учебное пособие. Схемы и комментарии. 3-е изд. СПб., 2013. С. 22–27).

⁴ В Федеральных законах от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 3), от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (ст. 44), от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (ст. 43), от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ст. 38), от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 36.24), от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (ст. 35) и др.

принимательской сфере, понятие «конфликт интересов» лишь упоминается, но не определяется, в других дается определение этого понятия.

В целом можно констатировать, что для конфликта интересов в частной сфере характерно наличие (или возможность наличия) следующих признаков: противоречие интересов, неправомерное поведение (или крупный убыток), причинная связь между ними¹. При этом данные определения не совпадают абсолютно, в названных сферах они являются специальными, соответствующими потребностям регламентации соответствующих видов общественных отношений — публичной службы и противодействия коррупции.

В публичной сфере понятие «конфликт интересов» впервые использовано в 2001 г. в официальных документах и нормативных правовых актах, относящихся к составу законодательства о государственной и муниципальной службе, в последнее время (с 2008 г.) это понятие используется в нормативных правовых актах о противодействии коррупции.

В Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» понятие «конфликт интересов» не встречалось.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496² (раздел VII «Государственный служащий»), впервые предусматривалось, что в системе государственной службы должны быть сформированы механизмы преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Как видно, конфликт интересов на государственной службе предлагалось рассматривать как противоречие между личными (групповыми) интересами государственных служащих и их служебными обязанностями.

Впервые в нормативном правовом акте применительно к государственной службе понятие «конфликт интересов» упоминается в п. 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (госу-

¹ См. подробно: Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 39, 60, 93, 116, 163 и др.

² Концепция не опубликована. Автор был членом рабочей группы по подготовке проекта концепции.

дарственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решения, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов).

В последующем понятие «конфликт интересов» упоминается в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ)¹. В п. 4 ст. 10 данного Закона определяется, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

В соответствии с указанной нормой в п. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее — Закон № 79-ФЗ) было впервые дано легальное определение понятия «конфликт интересов», названы условия и признаки ситуаций с конфликтом интересов, предусмотрены механизмы его преодоления и возможные правовые последствия.

Конфликт интересов на государственной службе определялся в Законе № 79-ФЗ как «...ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации».

Такое же определение понятия «конфликт интересов» содержалось и в п. 2 ст. 11 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон № 25-ФЗ)³.

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Нормативное определение понятия «конфликт интересов» позволяет с некоторой долей определенности констатировать наличие такого конфликта в случаях:

- личной заинтересованности государственного (муниципального) служащего в реализации действий, которые могут стать фактической основой для конфликта интересов;
- возникновения противоречий между личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации;
- способности причинения вреда этим законным интересам.

Как видно, определением понятия «конфликт интересов» охватывались не только реально существующие противоречия в конкретной ситуации, но и гипотетически возможные в будущем.

При этом, в свою очередь, термины «личная заинтересованность», «объективное исполнение», «противоречие», «законные интересы» названных субъектов не позволяют считать их точно определенными и исключаящими субъективный подход.

Именно поэтому понятие «конфликт интересов» в научной литературе характеризуется как оценочная категория (В.В. Альхименко, А.А. Гришковец, Н.Г. Салищева, А.М. Куренной, Э.В. Талапина, С.Е. Чаннов и др.).

Конфликт интересов как понятие не дифференцируется точно ни в одном нормативном правовом акте, использующем это понятие. Поэтому толкуется это понятие правоприменителями, исходя и сообразуясь с «духом» соответствующего закона — о противодействии коррупции, о государственной службе, муниципальной службе и т.д. Кроме того, содержание понятия «конфликт интересов» может быть раскрыто только с учетом конкретной ситуации. Некоторые из них мы выше обозначили.

Понятие «конфликт интересов», хотя и было впервые несколько формализовано в Законе № 79-ФЗ, но не достаточно конкретизировано. Не случайно Закон о противодействии коррупции не отсылал к определению понятия «конфликт интересов» в Законе № 79-ФЗ, а дал свое собственное определение (ст. 10), в котором лишь частично воспроизводятся положения законов о гражданской и муниципальной службе, а в целом определение представляло собой новеллу, адаптирующую это понятие к специфике отношений, связанных с противодействием коррупции.

В статье 10 первоначальной редакции Закона о противодействии коррупции понятие «конфликт интересов» определяется как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или

может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Как видно, определение понятия «конфликт интересов» в Законе о противодействии коррупции является контекстуальным. Понятию был придан хотя и не четко выраженный, но все же антикоррупционный характер. Его определение строится на связи конфликта интересов с исходными понятиями «коррупция», «дача взятки», «получение взятки», «злоупотребление полномочиями», «подкуп» и т.д.

Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»¹ (далее — Закон № 285-ФЗ) предусмотрено новое единое, «универсальное» определение понятия «конфликт интересов».

Под конфликтом интересов в Законе № 285-ФЗ понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Понятие «лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов»

Круг лиц, охватываемых понятием «конфликт интересов», имеет ключевое значение. Если в первоначальной редакции Закона № 79-ФЗ (ст. 19) и Закона о противодействии коррупции (ст. 10) понятие «конфликт интересов» было непосредственно связано с отношениями государственной или муниципальной службы, а субъектами отношений конфликта интересов были исключительно государственные и муниципальные служащие, то новое определение данного

¹ СЗ РФ. 2015. № 41. Ст. 5639.

понятия становится максимально широким. Это понятие распространено на все отношения, связанные с исполнением должностных (служебных) обязанностей (осуществлением полномочий) лицами, обязанными принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Новое определение понятия «конфликт интересов» далеко не безупречно. Оно не только не отвечает критерию краткости, но и вызывает целый ряд вопросов. И первый среди них — это вопрос о лицах, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Закон № 285-ФЗ к числу этих лиц традиционно относит государственных и муниципальных служащих (ст. 8, 9).

В отношении лиц, замещающих государственные должности, долгое время существовала правовая неопределенность.

В статье 12.1 Закона о противодействии коррупции, устанавливающей ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, обязанность сообщать о личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая может привести к конфликту интересов и принимать меры по предотвращению такого конфликта, не содержалась.

Единственной обязанностью лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (государственную должность субъекта Российской Федерации), связанной с предотвращением конфликта интересов, являлась обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции в случае непринятия указанным должностным лицом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является, оно подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия.

Таким образом, указанный Закон, не устанавливая обязанности лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (государственную должность субъекта Российской Федерации), принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является (кроме случая передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), предусматривал ответственность за несоблюдение данной обязанности, что было явным нонсенсом.

Законом № 285-ФЗ (ст. 1–4, 6) в этот вопрос внесена полная ясность: лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Законом № 285-ФЗ также внесены изменения в части установления обязанности сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в федеральные законы, регулирующие особенности правового положения и специфику профессиональной служебной и трудовой деятельности Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Секретаря Совета безопасности Российской Федерации, Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (в иностранном государстве), постоянного представителя Российской Федерации при международной организации, члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации.

Как видно, принципиальная новелла определения понятия «конфликт интересов» в Законе № 285-ФЗ состоит в том, что данное понятие впервые охватывает достаточно широкий круг лиц — не только государственных и муниципальных служащих, но и лиц, замещающих государственные должности, работников государственных и негосударственных организаций.

Указанные подходы к определению понятия «конфликт интересов» предусмотрены Трудовым кодексом РФ (ст. 349.1, 349.2) для работников государственных корпораций и государственных компаний, работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

В части 2 ст. 349.1 Трудового кодекса РФ «Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний» предусмотрено, что для целей настоящего Кодекса используется понятие «конфликт интересов», установленное законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции (часть третья в ред. Закона № 285-ФЗ).

Новое определение понятия «конфликт интересов» охватывает довольно широкий круг лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, но представляется, что этот круг не является четко определенным. Существенным препятствием для выявления круга таких лиц является раздробленность их определения в российском законодательстве. Вместо того, чтобы дать однозначное определение субъекта конфликта интересов, законодатель пошел по пути многочисленных ссылок на определения конкретных обязанных лиц, содержащиеся в отдельных законах — в законодательстве о государственной и муниципальной службе, о государственном управлении (регулировании) в разнообразных государственных ведомствах, государственных корпорациях, компаниях и т.д.

Сам термин «лицо замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов» представляется довольно сложным и не совсем ясным. Громоздкость и запутанность определения круга лиц, замещающих должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, затрудняет понимание сущности конфликта интересов.

Является ли исчерпывающим перечень таких лиц? Есть веские основания полагать, что перечень этих лиц открытый, имея в виду положение об иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Неясно, например, можно ли относить к субъектам конфликта интересов лиц, не являющихся государственными служащими, муниципальными служащими, но предоставляющих государственные, муниципальные (публичные) услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, эксперты, арбитражные управляющие, третейские судьи и т.п.) во время выполнения ими этих публичных услуг.

Неясно также, являются ли субъектами конфликта интересов лица, которые постоянно или временно замещают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или лица, специально

уполномоченные на выполнение таких обязанностей в юридических лицах частного права независимо от организационно-правовой формы в соответствии с законом.

Могут ли быть субъектами конфликта интересов должностные лица юридических лиц, физические лица в случае получения от них, скажем, государственными должностными лицами или с участием этих лиц другими лицами неправомερных доходов? Есть и другие, на наш взгляд, неясности в определении круга субъектов конфликта интересов.

Очевидно, было бы проще предусмотреть более общее и потому более полное определение лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Полагаем, что для обозначения круга лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, можно использовать более универсальное понятие «лицо, наделенное (публичными) государственными, муниципальными полномочиями». Такое обозначение субъекта ответственности за допущение ситуаций конфликта интересов является широким, достаточно определенным и конкретным.

Это понятие соответствует международным конвенциям о противодействии коррупции¹. Понятие «должностное лицо, наделенное

¹ Напомним, что международно-правовые конвенции относят к субъектам коррупции, а тем самым и к лицам, обязанным принимать меры по предотвращению конфликта интересов, любое лицо, реализующее какую-либо публичную функцию или публичную услугу. См.: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174). Заключена под эгидой Совета Европы в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г. Вступила в силу 1 ноября 2003 г., Россия не участвует; Конвенция против транснациональной организованной преступности, принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Конвенцию 12 декабря 2000 г. (распоряжение Президента РФ от 9 декабря 2000 г. № 556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 25 июня 2004 г. // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 3–33; Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Россия подписала Конвенцию 9 декабря 2003 г. (распоряжение Президента РФ от 6 декабря 2003 г. № 581-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 8 июня 2006 г. // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. С. 7–54; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173). Заключена под эгидой Совета Европы в г. Страсбурге 27 января 1999 г. Российская Федерация подписала Конвенцию 27 января 1999 г. (распоряжение Президента РФ от 25 января 1999 г. № 18-рп), ратифицировала Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ. Конвенция вступила в силу 1 июля 2002 г. // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

публичными полномочиями» подразумевает любое лицо, занимающее должность в системе законодательной, исполнительной власти или административную должности, включая главу государства и главу правительства (администрации), министров и сотрудников их аппаратов; судебную должность, в том числе прокурорскую и следственную; выполняет публичную функцию, в том числе в государственном ведомстве¹, организации²; ведет какую-либо деятельность в государственных интересах, полномочия по которой ему передаются государством (например, выполнение задания в связи с государственными закупками); оказывает государственную услугу в соответствии с законодательством и др.

При определении того, является ли конкретное лицо лицом, наделенным государственными, муниципальными (публичными) полномочиями, не имеет значения:

- было ли данное лицо назначено или избрано;
- находилось ли оно на должности постоянно или временно;
- занимает ли оно эту должность за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

Полагаем, что приведенное определение понятия круга лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, является более конкретным и включает в себя всех таких лиц, указанных в российском законодательстве и в международных конвенциях.

Заслуживает обсуждения предложение о распространении положений законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов также на официальных представителей политических партий и на кандидатов на государственные (политические) должности (лиц, состоящих в резерве кадров, находящихся под непосредственным патронажем Президента Российской Федерации («первая сотня», «президентская тысяча»), а также на любое лицо, рассчитывающее стать должностным лицом (лицо, состоящее в федеральном резерве управленческих кадров, в кадровом резерве субъекта Российской Федерации). Включение названных лиц в число обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов соответствовало бы международным конвен-

¹ К государственным ведомствам следует относить любой орган, образованный в соответствии с законодательством с целью выполнения конкретных функций, задач в общественных интересах.

² К числу государственных организаций относятся все организации, в которых государству принадлежит контрольный пакет, а также те, на которые государство может прямо или косвенно оказывать доминирующее влияние.

циям, даже если эти конвенции и не подписаны Российской Федерацией.

Понятие «надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей»

Как было указано выше, конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Оценка «надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей» — дело достаточно тонкое. Она неизбежно связана с субъективной характеристикой отношения к действиям (решению) субъекта конфликта интересов. Ибо не существует объективных и точных критериев измерения беспристрастности и объективности. В одних случаях не обусловленное каким-либо личным пристрастием и объективное (формально адекватное действительности) решение не может быть признано таковым, в других же случаях пристрастное и совершенно субъективное решение (действие) может быть оценено как справедливый, честный, разумный и целесообразный акт.

Действительно, «транспарентность» решения не всегда дает возможность оценивать его как объективное, необходимое, соответствующее установленным требованиям и непредвзятое, хотя, несомненно, прозрачность повышает объективность и беспристрастность. Однако не все решения в публичной сфере могут быть (и не должны быть) «транспарентными». Это диктуется требованиями защиты государственных и общественных интересов. Тенденция к закрытости решений сейчас особенно характерна для частной сферы, что, в принципе, следует считать незаконным.

Возникновение личной заинтересованности, влияющей на надлежащее объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей, должно устанавливаться на основании того факта, что лицо сознательно совершает вменяемое деяние, даже не имея прямого умысла на ненадлежащее, необъективное и предвзятое исполнение обязанностей.

Конфликт интересов должен устанавливаться исключительно на реальности фактов, а не на том, что можно думать относительно возможности действий лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Такой подход может снять вопрос о субъективности оценки, связанной с потенциальностью, которая вытекает, в частности, из установленных определений элементов содержания конфликта интересов.

Понятие «личная заинтересованность»

Исходным понятием, раскрывающим содержание конфликта интересов, является личная заинтересованность (прямая или косвенная) (ч. 1 ст. 10 Закона № 285-ФЗ).

Понятие «личная заинтересованность» определено в Законе № 285-ФЗ (ч. 2 ст. 10) как возможность получения доходов имущественного характера — в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ).

Понятие «личная заинтересованность» представляется неоправданно широким с точки зрения круга охватываемых им лиц. Понятно, что оно включает именно личные интересы, то есть прямо или косвенно относящиеся непосредственно к заинтересованному лицу. Оно также может и включать интересы семьи заинтересованного, в частности родителей, супругов, детей. Но что касается включения в понятие «личная заинтересованность» интересов третьих лиц, то есть состоящих в родстве или свойстве (братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), а также граждан и организаций, с которыми обязанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями, то такие интересы должны рассматриваться как проблематичные.

Вопрос интересов третьих лиц является довольно деликатным. При выявлении таких интересов следует в каждом конкретном случае считаться с семейными, родственными, дружескими (например, друзья, в рамках обычных служебных отношений) или интимными связями человека. Выделение интереса третьего лица, влияющего или повлиявшего на осуществление должностных полномочий, возможно только в результате тесных и длительных отношений.

С другой стороны, установленное определение понятия «личная заинтересованность» представляется достаточно узким в том смысле, который придается слову интерес Законом № 285-ФЗ. Во внимание принимается только имущественная (материальная) заинтересованность лица. При этом игнорируется все то, что может вызывать его прямую личную заинтересованность в семейном, политическом, профессиональном, конфессиональном или сексуальном и других планах.

Материальная заинтересованность, бесспорно, является основным и самым существенным признаком конфликта интересов в отношениях противодействия коррупции. Конфликт интересов с материальным мотивом — это основа коррупции. Это не коррупционный деликт, а ситуация, которая всегда находится в плоскости коррупционных деликтов.

Но материальный мотив не может быть единственным признаком конфликта интересов. Такое определение личной заинтересованности не позволяет быстро выявить и точно установить наличие конфликта интересов во множестве других ситуаций, не связанных с интересами материального характера.

Следует отметить, что в нормативных правовых актах иной правоотраслевой принадлежности отмеченная «узость» определения понятия «личная заинтересованность» преодолевается. Так, например, ч. 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за злоупотребление должностными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности.

Как видно, данное положение УК РФ содержит диспозицию и санкцию логической нормы права, гипотезой которой является требование об обязанности должностного лица принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

На неправомерность ограничения личной заинтересованности интересами корыстного характера в свое время обращал внимание Верховный Суд РФ. Так, в п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹ установлено, что личная заинтересованность может носить не только корыстный характер: она может проявляться и в стремлении должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.

Кроме того, указано, что под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует также рассматривать протекционизм, под которым понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной (нематериальной) заинтересованности.

Таким образом, правоприменитель на практике де-факто существенно расширяет границы понятия «личная заинтересованность». И хотя в позиции Верховного Суда Российской Федерации также содержатся «белые пятна» (понятия «семейственность», « карье-

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

ризм»), она по большей части должна лечь в основу определения «конфликт интересов» и найти соответствующее отражение в положениях о конфликте интересов Закона № 285-ФЗ.

Нормативные определения понятия «конфликт интересов» содержатся также в некоторых подзаконных нормативных правовых актах. Так, в постановлениях Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 656 «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих»¹ и от 2 марта 2006 г. № 113 «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений»² понятие «конфликт интересов» дополняется понятием «предконфликтная ситуация», устанавливается подробный перечень ее возникновения. Анализ понятия «предконфликтная ситуация» и типовых случаев возникновения такой ситуации позволяет утверждать о возможности дальнейшего уточнения понятия «конфликт интересов» в контексте Закона № 285-ФЗ.

Нормативное определение понятия «личная заинтересованность» включает в себя указание не только на прямую, но и на косвенную (косвенную) корыстную личную заинтересованность. Достаточно сложно сказать, что при этом понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью³.

Конструкция нормативного определения понятия «конфликт интересов» и связанного с ним понятия «личная заинтересованность» позволяет предположить, что под косвенной личной заинтересованностью законодатель имеет в виду возможность получения третьими лицами, связанными отношениями родства, близкого свойства, имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями с «лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов», доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имуществ-

¹ Российская газета. 2005. № 255.

² Российская газета. 2006. № 48.

³ См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстициформ, 2009. С. 202.

венного характера, иных имущественных прав в результате ненадлежащего, не объективного и предвзятого им исполнения его должностных (служебных) обязанностей. Однако такое предположение может быть и ошибочным, поскольку носит оценочный характер.

Необходимо уточнить понятие «связанных лиц», имея в виду их открытый перечень в части 2 ст. 10 Закона № 285-ФЗ. Неясно, какие лица связаны «близкими отношениями», помимо отношений родства, свойства, имущественных, корпоративных. Среди этих лиц указываются родители, супруги, дети и другие близкие родственники, которые в любом случае имеют материальную заинтересованность и могут получить доход в виде денег, имущества и т.д. от денежного содержания лиц, замещающих соответствующие должности, за исполнение ими служебных обязанностей.

Помимо этого нуждается в уточнении понятие ненадлежащего, необъективного и пристрастного исполнения должностных обязанностей, вследствие которого именно у третьих лиц возникает обогащение. Такую конкретизацию, в свою очередь, довольно сложно сделать в отрыве от понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», что в итоге приводит к логической ошибке определения неизвестного через неизвестное (*idem per idem*).

В связи с изложенным наиболее приемлемым выходом из сложившейся ситуации некоторые авторы видят включение в законодательство перечня типовых ситуаций возникновения конфликта интересов¹. Так, с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов бесспорно связаны:

1) участие государственного (муниципального) служащего, его близких родственников или лиц, с которыми он поддерживает неформальные отношения (далее — родственники и иные лица), в деятельности коммерческой организации или осуществление родственниками и иными лицами предпринимательской деятельности, если отдельные функции государственного управления данной организацией либо в соответствующей сфере деятельности входят в должностные обязанности государственного служащего;

2) участие государственного (муниципального) служащего в работе комиссии по размещению государственного (муниципального) заказа или в организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муници-

¹ См.: Дубик С.Н. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (§ 1 гл. 5). В кн.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 349 и след.

пальных) нужд, если государственный (муниципальный) служащий, его близкие родственники и иные лица связаны с лицом, участвующим в конкурсе. К таким случаям также следует отнести возможность государственного (муниципального) служащего иным образом, в том числе косвенно, влиять на определение победителя конкурса;

3) осуществление государственным служащим контрольных и надзорных, а также разрешительных полномочий в отношении родственников и иных лиц либо граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица;

4) подготовка и принятие (участие в подготовке и принятии) решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, участки и др.) в отношении родственников и иных лиц либо в отношении граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица;

5) замещение должности государственной (муниципальной) службы в случае близкого родства или свойства с другим государственным (муниципальным) служащим, если это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) предоставление (участие в предоставлении) государственных услуг родственникам и иным лицам либо гражданам и организациям, с которыми связаны государственный (муниципальный) служащий, родственники и иные лица;

7) участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, деятельности органов следствия и дознания в отношении родственников и иных лиц либо граждан, организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица;

8) владение государственным или муниципальным служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), а равно непринятие мер по передаче принадлежащих ему ценных бумаг, акций (долей участия равных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации¹.

¹ См.: Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования». Отметим, что в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы (подп. «ж» п. 1) предусмотрена подготовка нового обзора урегулирования типовых случаев конфликта интересов лиц, замещающих должности, замещение которых влечет обязанность по принятию мер по предотвращению конфликта интересов.

Понятие «ситуация, при которой личная заинтересованность влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей»

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ главными условиями квалификации ситуации в качестве конфликта интересов являются наличие личной корыстной заинтересованности и ее влияние или возможность повлиять на надлежащее исполнение должностных обязанностей. Как видно, новое определение конфликта интересов в редакции Закона № 285-ФЗ носит в значительной степени вероятностный характер. И в этом контексте возможно говорить о следующих ситуациях, при которых личная заинтересованность влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.

Ситуация действительного конфликта интересов — это ситуация, в которой констатируется наличие какого-либо личного интереса и его реальное влияние на то, как данное лицо выполняет свои профессиональные и служебные обязанности. Влияние личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей зависит от характера интересов (например, политическая принадлежность, профессиональные связи, вера, семейная ответственность, личное имущество, капиталовложения, долги и др.) или их количественной оценки (например, интерес в семейном бизнесе, возможность получить большую прибыль, избежать убытков и т.д.). В этом случае лицо, замещающее должность, не принимает мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, сознательно допускает наступление описываемой ситуации, в результате чего получает искомый доход.

Ситуация возможного конфликта интересов — это ситуация, в свете которой личная заинтересованность лица, замещающего должность, не является в тот момент, когда ставится такой вопрос, достаточной для возникновения конфликта интересов, поскольку пока еще нет никакой связи между должностными обязанностями лица и его личными интересами. Но гипотетически (в потенции) личная заинтересованность может проявиться и повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей, особенно в ситуациях их эволюции или изменения. Во всех подобного рода случаях необходимо проводить проверку того, могут ли личные интересы должностного лица повлиять на то, как оно будет исполнять свои обязанности в новых служебных условиях или новые должностные обязанности с тем, чтобы убедиться, что реальный конфликт интересов не наступил и остается по-прежнему лишь потенциальным.

Ситуация кажущегося конфликта интересов — это ситуация, в которой личной заинтересованности лица, замещающего должность, в реальности не существует или имеющиеся по этому поводу факты являются недостоверными, так как есть лишь видимость того, что данное лицо имеет некую личную заинтересованность, способную повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. Чтобы правильно оценить сложившуюся ситуацию, необходимо провести служебное расследование: установить, что должностные обязанности лица не являются несовместимыми с его личной ситуацией, что он не совершает правонарушений и не проявляет недобросовестности, необъективности и пристрастности при исполнении им своих должностных обязанностей. До тех пор, пока эти факты не доказаны, налицо видимость конфликта интересов, и предъявлять обвинения данному лицу нельзя.

Три времени конфликта интересов

Конфликт интересов имеет протяженность во времени. Он должен быть предупрежден или урегулирован в отношении личной заинтересованности всегда, т.е. появившейся перед, во время и после выполнения должностных обязанностей. Это так называемые «три времени» конфликта интересов.

Риск конфликта интересов a priori является гораздо меньшим в соответствии с личной заинтересованностью перед или после осуществления должностных обязанностей, связанных с принятием решения. Границы риска в принципе очевидны. Поведение должностного лица в процессе выполнения им своих служебных обязанностей может сопровождаться личной заинтересованностью в получении личной выгоды в результате их выполнения или принятия «заинтересованного» решения.

Время реального замещения должностей и выполнения служебных обязанностей — это период, когда ситуации конфликта интересов могут возникать наиболее часто. Но это не означает, что личную выгоду должностного лица в этих ситуациях можно выявить сразу и немедленно.

Личная выгода может проявиться и потом. Поэтому нет необходимости в констатации обязательного совпадения ненадлежащего, необъективного и пристрастного исполнения должностных обязанностей и одновременного получения личной выгоды. Такое совпадение возможно, но может быть растянуто во времени.

В связи с этим возможен вариант «прекращения дела за давностью интересов», когда конфликт интересов уже не является кон-

фликтом. Это возможно тогда, когда факты личной заинтересованности и ненадлежащего, необъективного и пристрастного выполнения должностных обязанностей хотя и имели место, но потеряли значение, особенно в ситуации, когда служебная деятельность не продолжена.

Часть 3 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предусматривает срок давности два года между увольнением с гражданской службы и замещением должностей, выполнением работы на условиях гражданско-правового договора в организациях, в которых государственный служащий непосредственно выполнял отдельные функции государственного управления (административные, надзорные, контрольные и др.). За пределами двухлетнего периода о ситуации конфликта интересов можно уже не говорить, потому что ситуации конфликта интересов уже возникнуть просто не могут, а подобные ситуации, возникшие в период служебной деятельности, следует считать потерявшими значение.

Таким образом, в качестве конфликта интересов может быть квалифицирована любая ситуация, в которой потенциальная возможность получения лицом, замещающим должность, какого-либо дохода прямо или косвенно может повлиять и тем более повлияла на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом в законе ничего не говорится о степени влияния личной заинтересованности, о размере возможного дохода, о характере и содержании ненадлежащего, необъективного и пристрастного исполнения должностных полномочий, что является чрезвычайно важным для квалификации ситуаций в качестве конфликта интересов. Все это свидетельствует о вероятности и широком понимании законодателем понятия «конфликт интересов», что не позволяет однозначно очертить всю совокупность возможных ситуаций конфликта интересов и отграничить их от других служебных ситуаций (правомерных и неправомерных), как, например, дисциплинарные проступки, коррупционные правонарушения, преступления.

В итоге рассматриваемое определение понятия «конфликт интересов» нельзя признать четкой юридической формулой, способной обеспечить предотвращение конфликтов интересов и их надлежащее урегулирование в случаях их возникновения.

Проблемное нормативно-правовое определение понятия «конфликт интересов» может явиться источником конфликтного потенциала в системе государственного управления. Указанная проблема должна быть устранена в будущем путем дальнейшего совершенствования определения понятия «конфликт интересов».

Основное значение понятия «конфликт интересов» — обмен властных полномочий на доходы в виде денег, ценностей, имущества или услуг имущественного характера иных имущественных прав для себя или третьих лиц. Это основной элемент всего смысла этого понятия в отношении противодействия коррупции.

В отношении противодействия коррупции на первый план выходит реализация в служебных отношениях именно корыстного материального интереса. Другие признаки конфликта интересов в этих отношениях не имеют принципиального значения. Таким образом, понятия конфликта интересов на государственной или муниципальной службе в служебных отношениях и отношениях противодействия коррупции, хотя и имеют основные общие признаки, но в принципе могут различаться.

В данном случае понятие «конфликт интересов» рассматривается в контексте отношений противодействия коррупции в полном соответствии со ст. 10 Закона № 273-ФЗ.

Для квалификации ситуаций в качестве конфликта интересов в отношениях противодействия коррупции необходимо установить наличие:

- 1) личной заинтересованности (прямой или косвенной) в виде возможности получения доходов для себя или третьих лиц;
- 2) связи указанных возможных доходов с исполнением должностных обязанностей;
- 3) влияния или возможности влияния личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.

В контексте установленного определения понятия «конфликт интересов» не требуется обязательного наличия:

- прямой личной заинтересованности;
- реального влияния личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей;
- реального получения доходов.

Глава 3

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

А.М. Цирин

Категория конфликта интересов в российской юридической науке является достаточно новой и не вполне определенной. На протяжении длительного времени комплексных исследований данной проблематики в России не проводилось, чего нельзя сказать о зарубежных исследованиях, которые известны со второй половины 1990-х гг. Вместе с тем эти исследования в основном были посвящены конфликту интересов в частной сфере.

Комплексные исследования конфликта интересов в России проводятся с 2004 г., когда категория конфликта интересов впервые была закреплена в законодательстве о государственной службе¹. При этом научно-методическая проработка вопросов предотвращения и урегулирования такого конфликта постоянно запаздывала. Отсутствовало понимание типовых случаев конфликта интересов в государственной и частной сферах, не было законодательно закреплённых процедур его предотвращения, урегулирования, не было органов и подразделений, реализующих такие процедуры.

Такая ситуация вполне ожидаемо привела к недостаточности механизмов реализации норм о конфликте интересов, закреплённых в законодательстве о государственной и муниципальной службе, что отмечалось в научных работах.

Международное право рассматривает механизм выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе как один из важных механизмов предотвращения коррупции и один из элементов прозрачности и открытости деятельности государственных органов. Согласно Конвенции ООН против коррупции 2003 г. каждое государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять системы, способствующие прозрачности и предупреждающие возникновение коллизии интересов (п. 4 ст. 7). Следует также отметить, что есть страны, стратегия противодействия коррупции которых целиком выстраивается на основании закона о

¹ См.: Дедов Д.И. Конфликт интересов. М., 2004.

предотвращении конфликта интересов, например, Хорватия (Закон о предотвращении конфликта интересов 2011 г.).

Таким образом, можно утверждать, что введение категории конфликта интересов в сферу публичного управления связано, прежде всего, с необходимостью предупреждения коррупционного поведения. Поэтому возникновение у государственных служащих конфликта интересов должно предупреждаться и преодолеваться. Действия должны быть строго правомерными.

Государственные и муниципальные служащие обладают специфическими правовыми статусами, отличными от статуса простого гражданина, что обусловлено их социальными ролями и содержанием государственной службы. Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 191-0 конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию не исключает возможность закрепления в законе определенных требований к лицам, осуществляющим деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления. Гражданин, пожелавший реализовать указанное конституционное право, добровольно принимает условия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре. При законодательном решении указанных вопросов достигается соблюдение конституционных критериев ограничения прав граждан.

Вместе с тем необходимо избегать чрезмерного раздувания системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Эти ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений, а также отталкиваться от оценки коррупционных рисков, соответствующей должности. В противном случае возникает ситуация, характерная для ряда организаций, когда указанные запреты были распространены в том числе и на лиц, в деятельности которых коррупционные риски отсутствуют почти полностью (например, специалисты).

Данный подход сильно снижает возможности организации эффективного контроля. Так, подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений оказывается не в состоянии проводить соответствующие проверки всех рядовых сотрудников крупной организации, тогда как намного более эффективной была бы проверка в отношении лиц, занимающих должности, замещение которых связано с высокими коррупционными рисками. Указанная проблема свидетельствует о недостаточном уровне внедрения техно-

логии оценки коррупционных рисков и управления ими, позволяющей выявлять сферы деятельности, наиболее подверженные таким рискам, и осуществлять разработку адекватных антикоррупционных мер.

Представляется, что государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

В области регулирования государственной службы категория конфликта интересов стала использоваться, начиная с 2004 г., когда был принят Закон № 79-ФЗ. Впоследствии она нашла свое закрепление в Законе № 25-ФЗ. Законом о противодействии коррупции институт конфликта интересов был распространен на все виды государственной службы.

Вместе с тем дефинитивные нормы о конфликте интересов, содержащиеся в законодательстве о государственной службе многих государств (в том числе и в России, в которой нормы о конфликте интересов были включены и в базовый Закон о противодействии коррупции), долгое время не отвечали потребностям современной правоприменительной практики и требованиям юридической техники. В частности, в России они традиционно охватывали лишь одну категорию лиц — государственных и муниципальных служащих. При этом, например, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, лица, работающие в подведомственных организациях, фактически выводились из определения, содержащегося в базовом Законе о противодействии коррупции.

Определенное исключение, пожалуй, составляла регламентация конфликта интересов в отношении работников государственных корпораций и компаний, для которых ст. 349.1 Трудового кодекса РФ установлено специальное определение конфликта интересов, в целом подходящее и для других организаций, в котором акцент сделан непосредственно на коллизии интересов между физическим лицом и интересами компании или корпорации.

Вместе с тем определение, содержащееся в Законе о противодействии коррупции, должно быть базовым и охватывать максимально широкий круг лиц (в том числе лиц, замещающих государственные должности, а также сотрудников государственных и негосударственных организаций), а не только государственных и муниципальных служащих.

Подходы к определению коллизии интересов для работников госкомпаний и корпораций и работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской

Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций существенно различаются.

Конфликт интересов в российском законодательстве раскрывается через понятие личной заинтересованности, которая до вступления в силу Закона № 285-ФЗ определялась преимущественно через возможность получения лицом выгоды имущественного характера. При этом речь шла непосредственно об этом лице. Вместе с тем лица, связанными с ним отношениями родства, свойства, иными близкими личными отношениями, совместным ведением хозяйства, ранее не были учтены в указанном определении. Для решения данной проблемы было предложено отразить в базовом определении понятия личной заинтересованности возможность получения различных выгод третьими лицами, связанными с должностным лицом.

Примечательно, что в последних новеллах законодатель использовал указанные правовые позиции. Так, легальное определение конфликта интересов, содержащееся в ст. 19 Закона № 79-ФЗ, а также в уже упомянутом Законе о противодействии коррупции, подверглась существенной корректировке¹.

Частью 1 ст. 10 Закона о противодействии коррупции предусмотрено следующее определение конфликта интересов: ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Вместе с тем и новое определение конфликта интересов оказалось не свободным от недостатков, связанных с использованием субъективно-оценочных категорий (надлежащее, объективное и беспристрастное). Очевидно, что в целях обеспечения единообразия правоприменительной практики необходимо подробное раскрытие данных категорий, в том числе в кодексах этики и должностного поведения.

Согласно ч. 2 ст. 10 рассматриваемого Закона под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 ст. 10, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей),

¹ Соответствующие изменения были внесены Законом № 285-ФЗ.

гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в ч. 1 ст. 10, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В ранее действующей редакции определения конфликта интересов основной акцент делался на противоречии между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способном привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Однако данное определение не могло применяться к деятельности организаций.

Вместе с тем конфликт интересов может возникать не только между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, но и у самих государственных и муниципальных служащих в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц. Такой подход нашел свое отражение в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (ч. 5 ст. 8): «конфликт интересов может также обуславливаться работой государственного служащего по совместительству в иной организации, в которой он выполняет иную оплачиваемую работу».

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Положения указанной статьи требуют дополнительного уточнения: принцип уведомления не предполагает по своей сути получения какого-либо согласия со стороны представителя нанимателя; кроме того, в Законе не указано, в какой форме это уведомление должно быть реализовано. Таким образом, есть основания для пересмотра порядка такого уведомления.

При этом у представителя нанимателя, а также у комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов отсутствуют полномочия запретить служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

В этом заключается асимметричность подходов, отраженных в законодательстве о государственной службе. Так, в отношении лиц, уволенных со службы, получение согласия указанной комиссии на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнение в данной организации работы на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) обя-

зательно в случаях, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Такое согласие гражданин обязан получать в течение двух лет после увольнения с гражданской службы.

Однако в отношении действующих государственных служащих, наделенных полномочиями, на выполнение которых можно влиять посредством заключения соответствующих договоров, такое правило не применяется, что снижает эффективность противодействия коррупции.

Для устранения отмеченной асимметричности предлагается предусмотреть в Законе № 79-ФЗ условия получения предварительного письменного согласия представителя нанимателя на занятие государственным служащим иной оплачиваемой деятельностью. В качестве такого условия может выступать источник получения доходов.

Недопущение конфликта интересов и в государственном, и в негосударственном секторах достигается, прежде всего, путем возложения на государственных чиновников и сотрудников частных компаний обязанности предоставлять информацию о своей деятельности, которая может привести к конфликту интересов.

Например, словенское законодательство налагает обязанность членов Парламента сообщать об участии в управлении или правовом представительстве частных компаний самих членов Парламента, а также членов их семей, Национальному собранию или Национальному совету, после чего составляется перечень компаний, с которыми членам Парламента запрещено сотрудничать. Кроме того, на парламентариев налагаются ограничения в отношении сотрудничества с такими организациями после ухода в отставку.

Законом о противодействии коррупции (ч. 4, 5 и 7 ст. 11) предусмотрен ограниченный перечень способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов у указанных лиц.

В частности, в ч. 4 ст. 10 данного Закона указывается, что предотвращение и урегулирование конфликта интересов может состоять:

- в изменении должностного или служебного положения лица, указанного в ч. 1 данной статьи, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке;

- в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Согласно ч. 5 рассматриваемой статьи предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является лицо, указанное в ст. 11

указанного Закона, осуществляются путем отвода или самоотвода указанного лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, в ч. 7 указанной статьи устанавливается обязанность должностного лица в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Следует согласиться с постановкой изложенной в письме Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции от 21 декабря 2015 г. № А-79-6329 проблемы, которая связана с тем, что применение перечисленных способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в ряде случаев будет затруднено, принимая во внимание особый статус лиц, замещающих государственные должности.

Представляется, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и муниципальные должности, должны рассматриваться в качестве субъектов, самостоятельно принимающих меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

В связи с этим предлагается не ограничивать указанный в Законе о противодействии коррупции перечень способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в отношении рассматриваемой категории лиц, наделив их возможностью применять иные меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Наряду с этим представляется целесообразным наладить мониторинг средств и способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и муниципальные должности.

В настоящее время ощущается острая потребность в выработке новых способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Применительно к категории лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и муниципальные должности, может быть предложено создание механизма, позволяющего фиксировать их личные интересы, а также ограничивать участие должностных лиц данной категории в принятии решений, затрагивающих их личные интересы.

К числу дополнительных способов предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, муниципальные должности, предлагается отнести:

– раскрытие конфликта интересов при назначении на государственные должности Российской Федерации, муниципальные должности;

– отстранение от принятия решений в отношении граждан и организаций, в отношении которых при поступлении на государственную должность Российской Федерации или муниципальную должность раскрывался конфликт интересов;

– продажа ценных бумаг и/или имущества, ведущего к конфликту интересов или имеющего потенциал для возникновения такого конфликта;

– делегирование полномочий по принятию решений в отношении граждан и организаций, в отношении которых возникает личная заинтересованность, подчиненным должностным лицам.

Следует отметить, что человек, как правило, не ограничивается постановкой и реализацией какой-то одной цели. В его деятельности переплетаются различные цели и их системы, как сходные, так и имеющие различную направленность. Еще богаче палитра целей и интересов отдельных социальных групп, корпоративных субъектов, общественных объединений государств, которая определяется самыми различными факторами, имеющими социальный, экономический, политический и иной характер.

Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состоят в упрочнении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической, социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Интересы организаций отражаются в их уставных документах и могут заключаться в извлечении прибыли из коммерческой деятельности, свободном распоряжении вверенным им имуществом, выполнении работ и оказании услуг, осуществлении поставок для государственных и муниципальных нужд на взаимовыгодных условиях, в достижении благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей и т.д.

Указанные интересы и цели могут совпадать, но возможны и их конфликты, например, в случае, когда экономические интересы не

будут совпадать с интересами политическими, когда установившийся в обществе баланс интересов будет нарушен вследствие принятого под воздействием лоббистов законопроекта.

Любой нормативный правовой акт или административное решение являются носителями интересов (общего, группового, а также частного характера). Наиболее распространенными проявлениями конфликта является нарушение баланса интересов, когда в результате принятия закона выигрывает только одна группа заинтересованных лиц (крупный бизнес, микрофинансовые организации, страховые организации, и т.д.).

Особого внимания заслуживает феномен «права в частном интересе», когда правовые акты принимаются и применяются с целью легализации неправомερных действий: недобросовестной конкуренции, рейдерства, обмана потребителя, наложения необоснованных обязанностей финансового и иного характера на граждан и организации. Такие «квазизаконные» акты нужно считать противоправными в силу противоречия публично-правовым интересам и конституционным принципам правовой системы. Для их выявления нужны специальные механизмы, затрагивающие все стадии жизни нормативного правового акта (подготовка, принятие, применение) и уровни нормотворчества. Эти инструменты существуют, но их потенциал раскрывается не в полной мере. Так, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем антикоррупционная экспертиза является составной частью экспертизы правовых документов, предусмотренной Регламентом Совета Федерации.

Однако механизмы разрешения конфликта интересов в законодательном процессе до сих пор не сформированы, а взаимодействие лиц, отстаивающих интересы структур бизнеса и представителей государственной власти, носит непрозрачный и во многом кулуарный характер. В этой сфере предстоит многое сделать: от разработки понятия лоббизма до создания правовой модели согласования интересов различных политических, экономических и социальных групп. Первые шаги в данном направлении уже делаются в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг. Вместе с тем целостную концепцию правовой регламентации лоббирования в России пока выработать не удалось.

Для предупреждения конфликтов интересов в публичной сфере большой потенциал имеет технология оценки регулирующего воздействия (ОРВ), которая позволяет разработчику регулятивных решений в процессе подготовки законопроектов рассмотреть макси-

мально широкий спектр возможных регулятивных мер, а также оценить их возможные последствия, затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан и т.д.). К сожалению, в России вне сферы ОРВ остаются многие вопросы предпринимательской деятельности, определяющие условия инвестиционного климата страны. Целесообразно распространить ее и на иные дополнительные сферы, прежде всего связанные с защитой публичных интересов государства, жизни и здоровья людей.

Если авторы проекта нормативного правового акта ссылаются на интересы общества и государства, необходимо обеспечить оценку возможности соблюдения предлагаемого нормотворческого решения и соответствие публичного интереса избранным средствам его достижения, а также возможные последствия для граждан и организаций. При этом целесообразно руководствоваться разумным балансом интересов субъектов общественных отношений, регламентируемых таким актом.

Смещение баланса интересов можно рассмотреть на примере внедрения института саморегулирования. Так, создание саморегулируемых организаций (далее — СРО) предполагало уплату достаточно существенных стартовых сумм и различных взносов независимо от размера предприятия, что отрицательно сказалось на интересах вновь создаваемых организаций малого бизнеса, которые наряду с указанными взносами несли налоговое бремя, и привело излишней к коммерциализации деятельности СРО. Кроме того, в деятельности СРО, объединяющих конкурирующие предприятия, возникли риски нарушения антимонопольного законодательства, ценового сговора, завышение смет на работы, навязывание предприятиям определенного списка работников (экспертов).

Коллизии интересов могут порождаться недостатками правового регулирования. В качестве примера можно привести конфликты интересов, являющиеся следствиями недостаточной проработки правового статуса саморегулируемых организаций, которая влечет несоответствие существа деятельности СРО целям их создания. Речь идет о выполнении коммерческих, лоббистских, а не делегированных государством функций и полномочий. На фоне сочетания публичных и частных, корпоративных функций СРО необходимо было обозначить приоритет публичного интереса путем конкретизации статуса саморегулируемой организации и специальный характер правоспособности СРО как особых некоммерческих организаций, выполняющих функции негосударственного регулирования предпринимательских отношений. Устранение возможности возникновения конфликта интересов, выражающегося в совмещении функций СРО и

организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность в отделениях общероссийской общественной организации, являющихся самостоятельными юридическими лицами. В целях исключения ситуации конфликта интересов предлагается запретить создание СРО в форме общероссийской общественной организации.

Безусловно, такого рода коллизии интересов не будут совпадать с определением конфликта интересов, содержащегося в законодательстве о государственной и муниципальной службе и в Законе о противодействии коррупции. Вместе с тем эти конфликты имеют сходную природу.

В связи с этим одним из элементов государственной политики должно стать недопущение коллизии интересов, выработки эффективных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Это может быть достигнуто на этапе формирования правовых моделей, отражающих соответствующую концепцию, в том числе путем построения схемы и дерева целей субъектов, взаимодействующих и коллидирующих в рамках предлагаемой правовой модели.

Глава 4

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В ЧАСТНОЙ СФЕРЕ

М.А. Цирина

В праве посредством интереса выражаются притязания индивида, правовая и иная оценка явлений, действий в правовой сфере. Интерес выступает побудителем, своего рода ценностью и установкой действовать или не действовать. Проявляясь в правовой сфере, интерес становится признанным правом, им обеспеченным и охраняемым¹. Лучшему уяснению сущности конфликта интересов в праве способствует рассмотрение категории интереса в публичном и частном праве.

Публичное право охраняет общегосударственные (публичные) интересы, это сфера власти и подчинения. Частное право выражает и защищает интересы и потребности частных лиц по инициативе заинтересованных субъектов. В этой формуле интерес выступает как категория, дающая ключ к разграничению сфер частных и публичных правоотношений². Различая частный и публичный интересы, следует исходить из того, что публичный интерес — это признанный государством и обеспеченный правом общественный интерес³, а частный интерес — охраняемый правом интерес, присущий гражданам и юридическим лицам⁴.

Категория интереса является многоаспектной и выступает предметом исследования таких наук, как философия, психология, социология, политология, экономика, юриспруденция. При этом каждая из наук, рассматривая интерес, определяет его содержательную часть с учетом предмета и методов познания, присущих конкретной только ей.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4.

² См., например: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Издание второе, исправленное и дополненное. Т. II. СПб., 1910. С. 657; Толмачева О. Корпоративное право и публичный интерес // ЭЖ-Юрист. 2006. № 47. С. 12.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 6.

⁴ См.: Курбатов А.Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 46.

При рассмотрении категории интереса в рамках правовой доктрины основное внимание уделяется выявлению принципов соотношения интереса и субъективного права, проблемам выражения интересов в нормах права различной отраслевой принадлежности, влиянию интереса на волевое поведение субъектов правоотношений и др.¹

Относительно природы интереса существуют несколько точек зрения. Одни исследователи считают, что интерес имеет субъективную природу², другие рассматривают интерес как объективное явление³, третьи полагают, что интерес сочетает в себе объективный и субъективный элементы⁴. Имеет место и позиция, согласно которой понятие интереса раскрывается путем признания последовательного возникновения интересов двух типов, один из которых является субъективным, а другой обладает объективным характером⁵.

По мнению Е.В. Пассека, в основании понятия «интерес» лежит субъективный элемент. Интерес в каждом конкретном случае зависит исключительно от индивидуальных вкусов и наклонностей лица, так как обладание любым благом (как материальным, так и отвлеченным) ценится каждым постольку, поскольку оно удовлетворяет субъективным потребностям обладателя⁶. Аналогичной позиции придерживается И.В. Першина, определяя интерес как характеристику отношения субъекта к условиям его бытия, к конкретным жизненным обстоятельствам, в которых и благодаря которым субъект обре-

¹ См., например: Евецкий А. Критерий общественного интереса в гражданском праве. Харьков, 1881. С. 4–5; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 293; Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.-Л., 1948. С. 38–39; Новицкий И.Б. Солидарность интересов в советском гражданском праве. М., 1951. С. 16–17; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 44–45; Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004; Першин М.В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004; Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 124.

² См.: Пассек Е.В. Нематериальный интерес и непреодолимая сила в гражданском праве. М., 2003. С. 51.

³ См.: Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 26.

⁴ См., например: Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве. В кн.: Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 238, 239; Крылова Е.Б. Интерес публично-правовых образований в гражданском праве // Юридический мир. 2010. № 3. С. 53.

⁵ См., например: Демин М.В. Проблемы теории личности. М., 1977. С. 87; Курбатов А.Я. Указ. соч. С. 56–57.

⁶ См.: Пассек Е.В. Указ. соч. С. 51.

тает то, что способно удовлетворить представленную данным его интересам потребность¹.

Противоположной точки зрения придерживается С.В. Михайлов, рассматривая интерес как объективное явление. Ученый отмечает, что интерес — это объективная категория, по форме представляющая собой общественное отношение. Содержанием этого отношения является потребность, имеющая социальный характер (значение), что собственно и делает ее интересом².

Наибольшее распространение получила точка зрения, согласно которой интерес сочетает в себе объективный и субъективный элементы. По мнению В.П. Грибанова, «интерес может быть правильно понят лишь в связи с выяснением характера взаимосвязи поведения людей, групп лиц, классов или всего общества с материальными условиями их существования и иными факторами общественной жизни. Таким образом, интерес представляет собой известное единство объективного и субъективного»³.

Теория последовательного возникновения интересов, обладающих субъективным и объективным характером, также имеет своих сторонников. Как отмечает А.Я. Курбатова интерес, появляясь в результате влияния общественных условий, в результате его индивидуального осознания трансформируется в интерес субъективный⁴.

Каждая из рассмотренных теорий связывает интерес с понятием «потребность». Следует отметить, что данные категории не являются тождественными. Интерес возникает в связи с осознанной потребностью субъекта и выражается в нацеленности на осуществление конкретной деятельности. Таким образом, потребность является катализатором возникновения интереса.

Выделяются несколько этапов формирования и реализации интереса⁵: 1) возникновение потребности под влиянием объективных факторов; 2) трансформация потребности в интерес, при котором происходит осознание потребности, предполагающее определение блага, способного ее удовлетворить, и выбор путей получения этого блага (цели); 3) вступление в общественные отношения соответствующего характера, подвергающиеся правовой регламентации; 4) осуществление субъективных прав и обязанностей, составляющих

¹ См.: Першина И.В. Указ. соч. С. 13.

² См.: Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 26.

³ Грибанов В.П. Указ. соч. С. 239.

⁴ См.: Курбатова А.Я. Указ. соч. С. 56–57.

⁵ См.: Сойфер Т.В. Указ. соч. С. 132.

содержание правоотношения, что приводит к правовому результату в виде получения субъектом желаемых благ.

Проблема конфликта интересов носит комплексный характер и затрагивает отношения не только в публичной сфере, но и в частной сфере, включает в себя отношения между равными субъектами, которые при необходимости объединяются в группы для наилучшего удовлетворения своих частных интересов с помощью возможностей, предоставленных правом.

В настоящее время в России проведена работа по реформированию частного права. Основные направления реформирования были определены в соответствии с потребностями практики и направлены на совершенствование различных отраслей права.

Согласно положениям Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации¹ реформирование коснулось основных институтов гражданского права — вещного и обязательственного права, в законодательстве Российской Федерации закреплена презумпция добросовестности участников гражданских правоотношений, конкретизацию получили положения о юридических лицах. В круг отношений, регулируемых гражданским законодательством и определяющих его предмет, включены корпоративные отношения; разделению подверглась сфера правового регулирования земельного и гражданского законодательства; изменились подходы к регулированию правового статуса некоммерческих организаций; сформирована концепция правовой охраны отдельных результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, включающая порядок их использования, а также порядок и способы защиты интеллектуальных прав на них². В сфере трудового права был принят ряд законов, направленных на формирование и закрепление механизма экономического стимулирования работодателей к реализации мероприятий по улучшению условий и охраны труда на рабочих местах и т.д.

Реализация правовых моделей в частной сфере связана с соблюдением баланса интересов граждан, организаций, а противоречия, возникающие в процессе формирования и реализации таких моделей, являются источниками конфликтов интересов. Яркие примеры

¹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

² См. подробнее: Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5030.

конфликта интересов при формировании и реализации правовых моделей встречаются в корпоративном праве. В качестве иллюстрации можно привести пример реформирования корпоративного права в части прямого закрепления принципа пропорциональности — правила о том, что объем правомочий участников хозяйственного общества определяется пропорционально их долям в уставном капитале общества. Основная идея предлагаемых изменений заключалась в том, что корпоративным соглашением отдельных участников хозяйственного общества должны допускаться любые изменения этого правила. При этом данное соглашение должно носить строго конфиденциальный характер, содержание данного соглашения должно быть скрыто как от третьих лиц, так и от участников общества, не принявших в нем участия. Такая ситуация рождает конфликт интересов как миноритарных акционеров, так и кредиторов и контрагентов корпорации, а также потенциальных приобретателей долей участия в ней¹. Рассмотренный пример наглядно иллюстрирует борьбу интересов в «правовой оболочке», когда правовые нормы используются в частных интересах.

Следует отметить, что частный интерес характеризует особенности конкретной личности и относится к частной жизни каждого индивидуума². Интерес, касающийся отдельных лиц, реализуется, как правило, в персональном порядке либо коллективно³. Несколько лиц либо группа лиц, обладающих тождественными интересами, могут объединить свои усилия в реализации этих интересов. В этом случае интерес будет являться общим. Частные интересы каждого лица или группы лиц могут сохраняться либо исключаться под действием общего интереса.

Развитие общества, рыночных отношений способствует возникновению новых интересов у различных субъектов общественных отношений и является основанием для формирования конфликтов интересов.

Термин «конфликт интересов» является общепринятым и обозначает противоречие между интересами, которые защищены правом и должны быть удовлетворены действиями другого уполномоченного принципалом лица (поверенного, агента, директора, дове-

¹ См. подробнее: Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 7–9.

² См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учебно-практический комментарий (постатейный) / под ред. А.П. Сергеева. М., 2010. С. 419.

³ См.: Казаченкова О. Госпошлина не для властей // ЭЖ-Юрист. 2009. № 35. С. 8.

рительного управляющего), и личными интересами этого уполномоченного¹.

В частном праве конфликт интересов — это не только ситуация, когда одни участники гражданского оборота пытаются присвоить, захватить, получить больше благ за счет других участников, но и когда они выступают одновременно в нескольких лицах, цели которых при этом не совпадают, например, когда физическое лицо является одновременно директором двух компаний, в чем-то конкурирующих между собой.

Действующее гражданское законодательство практически не содержит положений о конфликте интересов, раскрывающих понятие и содержание категории «конфликт интересов». В частности, в Трудовом кодексе Российской Федерации, например в ст. 349.1 «Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний», фигурирует термин «конфликт интересов». При этом делается отсылка на понятие конфликта интересов, установленное законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

В специальных законах, регулирующих деятельность юридических лиц, созданных в определенных организационно-правовых формах с разной степенью разработанности, закрепляются положения о конфликте интересов, возникающем в конкретном юридическом лице. Так, в некоторых федеральных законах, действующих в частноправовой сфере, конфликт интересов раскрывается через категорию лица, заинтересованного в совершении тех или иных действий. Такое понятие содержится, например, в ст. 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»². Так, лицами, заинтересованными в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе сделок с другими организациями или гражданами, признаются: руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан. При этом указанные организации или граждане являются поставщиками товаров (услуг) для некоммерческой организации, крупными потребителями товаров (услуг), производимых не-

¹ См. подробнее: Дедов Д.И. Конфликт интересов. М., 2004. С. 1.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

коммерческой организацией, владеют имуществом, которое полностью или частично образовано некоммерческой организацией, или могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации. Заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹ содержит определение конфликта интересов, под которым понимается ситуация, при которой личная заинтересованность указанных в данном Законе

лиц влияет или может повлиять на исполнение ими своих профессиональных обязанностей и (или) влечет за собой возникновение противоречий между такой личной заинтересованностью и законными интересами саморегулируемой организации или угрозу возникновения противоречия, которое способно привести к причинению вреда законным интересам саморегулируемой организации (ст. 8). Следует отметить, что данное определение является наиболее близким к понятию «конфликт интересов» в публично-правовой сфере, в частности к понятиям, которые содержатся в законодательстве о государственной службе и о противодействии коррупции.

В ряде законов категория «конфликт интересов» и вовсе отсутствует². Вместе с тем отсутствия положений о конфликте интересов в специальных законах, регулирующих деятельность юридических лиц, созданных в определенных организационно-правовых формах, не является гарантией его невозникновения в деятельности таких лиц. Необходимо также отметить явную недостаточность унифицированного понятия «конфликт интересов» в частном и публичном праве, а также единых принципов и эффективных механизмов предотвращения конфликта. В государственной сфере присутствуют различные факторы, ограничивающие деятельность подразделений по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В частной сфере организационные и процедурные основы такой деятельности до

¹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

² См., например: Федеральные законы от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах»; от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»; от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах в Российской Федерации)»; от 12 января 1998 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантии деятельности».

конца не сформированы, и соответствующая обязанность возлагается на субъектов права или на органы управления организациями. Отсутствует систематизированное понимание того, какие ситуации свидетельствуют о наличии конфликта интересов в частной сфере, что также негативным образом влияет на правоприменительную практику и требует взвешенных решений со стороны законодателя.

Гражданское законодательство по своей направленности является инструментом, призванным найти компромиссное решение коллизии интересов участников имущественных отношений. Среди участников имущественных отношений выделяется группа лиц, чьи интересы сами по себе представляют сложное правовое явление и требуют особых механизмов регулирования. Такими участниками являются юридические лица¹.

Согласно ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. В соответствии с п. 1 ст. 49 ГК юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Классификация юридических лиц в ГК РФ проводится по целям создания и организационной структуре. Так, согласно ст. 50 ГК РФ юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

В соответствии с п. 2 ст. 50 ГК РФ юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. В свою очередь, хозяйственные товарищества могут создаваться в организационно-правовой форме полного товарищества или товарищества на вере (коммандитного товарищества), хозяйственные общества — в форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью (п. 3, 4 ст. 66 ГК РФ).

¹ См.: Соловьева С.В. Некоммерческие юридические лица: конфликты внешние и внутренние // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 40.

Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций, ассоциаций (союзов), товариществ собственников недвижимости, казачьих обществ, общин коренных малочисленных народов РФ, фондов, учреждений (государственных, муниципальных, частных), автономных некоммерческих организаций, религиозных организаций, публично-правовых компаний, адвокатских палат, адвокатских образований.

Признавая за юридическими лицами правосубъектность, гражданское право тем самым признает и наличие у таких субъектов собственных интересов. Именно интерес является ключевым показателем, позволяющим разграничить юридические лица в целях организации и дифференциации их правового регулирования.

Наличие самостоятельных интересов у юридических лиц не исключает и возникновение интересов у отдельных групп лиц, тесно связанных с деятельностью юридических лиц (членами юридического лица, его учредителями, органами управления, работниками). В данном случае конфликты интересов носят частный характер. Возможна и другая ситуация, когда имеет место конкурирование интересов юридического лица с интересами общества, государства либо другого юридического лица. Для определения характера конфликта интересов большое значение имеет вид деятельности, которое осуществляет юридическое лицо (общественно-полезная деятельность, предпринимательская деятельность). Исходя из вида деятельности юридического лица конфликт интересов приобретает как частный, так и публичный характер.

Таким образом, можно выделить два вида конфликтов интересов в частноправовой сфере: внутренние и внешние.

Рассматривая внутренние конфликты интересов, необходимо отметить, что участники корпоративных отношений имеют множество разных интересов, среди которых есть общие для всех участников корпорации. Как отмечает Д.В. Ломакин, именно для реализации этих общих интересов отдельные субъекты и создают корпорацию, чтобы посредством института юридического лица удовлетворять свои имущественные и неимущественные потребности¹.

Однако участники юридического лица не только стремятся реализовать общие для всех интересы, но и преследуют цель в удовлетворении своих частных интересов, которые могут не совпадать с

¹ См.: Ломакин Д.В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008.

интересами остальных участников корпорации. Частные интересы могут быть как у отдельно взятого участника корпорации, так и у группы входящих в корпорацию лиц. Подобные конфликты интересов могут выражаться в разногласиях относительно стратегии организации; состава органов его управления; условий соглашений, которые предусматривают покупку либо продажу товаров, работ и услуг, выплату дивидендов, эмиссию акций и т.д.

Так, в акционерном обществе ввиду коллизии интересов различных групп акционеров потенциально заложен конфликт интересов. Несмотря на то что все акционеры объединены общим интересом, заключающимся в повышении капитализации акционерного общества, их интересы могут носить взаимоисключающий характер. В частности, мажоритарные акционеры (контролирующие акционеры) нацелены на долгосрочную перспективу развития организации. Их интерес состоит в достижении определенных экономических результатов от деятельности общества посредством принятия ими необходимых стратегических управленческих решений. Контролирующий акционер имеет объективную возможность влиять на принятие решений органами управления общества в своих интересах в противовес интересам акционерного общества в целом.

Интересы же миноритарных акционеров заключаются в получении гарантированного дохода (дивидендов) от своего участия в акционерном обществе, то есть для них важна краткосрочная перспектива. Основной интерес таких акционеров заключается в максимизации объема дивидендов. Этот интерес будет преобладать над долгосрочными перспективами как самого акционерного общества, так и контролирующих акционеров. Подобное противоречие интересов различных групп акционеров порождает ситуацию, именуемую в юридической литературе корпоративным конфликтом интересов.

Корпоративные конфликты интересов могут возникать также между управляющей компаний и миноритарными акционерами дочерних компаний, входящих в холдинг. Возникающий конфликт обосновывается тем, что миноритарные акционеры заинтересованы в результативности деятельности исключительно своей дочерней компании, в то время как для управляющей компании приоритетом является результат деятельности всей группы компаний в целом.

В качестве внутренних конфликтов в юридической литературе также выделяются конфликты между: акционерами и дирекцией предприятия, менеджментом-администрацией предприятия и сплю-

ченным трудовым коллективом, между арбитражными управляющим предприятия и акционерами компании¹.

Некоммерческие юридические лица создаются для защиты определенных интересов группы лиц, содействия и создания благоприятных условий профессиональной, благотворительной, политической, просветительской и другой общественно полезной деятельности.

Участники некоммерческих организаций обладают равными правами. Как правильно отмечается в научной литературе, разделение по имущественным вкладам в некоммерческих организациях не производится, поскольку у такой организации свои цели. Именно это обстоятельство предопределяет большее единообразие интересов ее участников. И цели членства, и объем прав у всех участников некоммерческой организации одни и те же, что исключает дифференциацию участников по этим критериям². Вместе с тем, несмотря на то, что интерес членов данной организации общий — получение от организации определенных благ, каждый из участников, а возможно и сложившаяся внутри организации определенная коалиция участников, стремятся изменить порядок предоставления благ в свою пользу. Здесь имеют место схожие внутренние конфликты интересов, присущие коммерческим организациям. Так, в некоммерческих организациях сталкиваются интерес самой организации, заключающийся в направлении полученного от ее деятельности дохода на развитие уставной общественно полезной деятельности, и интересы членов некоммерческой организации, с одной стороны, совпадающие с интересом организации, с другой — имеющие самостоятельный характер.

Кроме того, внутренние конфликты интересов в некоммерческих организациях могут также возникать между группой лиц, участвующих в управлении организацией (члены исполнительного комитета, совет директоров) и одновременно являющимися членами организации, и всеми остальными членами организации. Обосновывается это тем, что лица, входящие в органы управления, заинтересованы в получении большей части дохода и благ, полученной организацией как субъектом общественно полезной деятельности, и, используя свой статус в организации, могут направлять свои действия на недобросовестное распределение указанных ресурсов.

Внешние конфликты интересов некоммерческих организаций возможны при осуществлении ее общественно полезной деятельнос-

¹ Подробно см.: Осипенко О.В. Конфликты в деятельности органов управления акционерных компаний. М., 2007 // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Соловьева С.В. Некоммерческие юридические лица: конфликты внутренние и внешние // Журнал российского права. 2013. № 1.

ти. Некоммерческие юридические лица должны заниматься общественно полезной деятельностью, которая в общих чертах определена нормами законов. Но если деятельность некоммерческих организаций наносит вред общественной нравственности, безопасности, подрывает основы государства, по другим основаниям не может считаться общественно полезной, органы государственной власти вправе принять в отношении организации установленные законом меры¹.

Внешние конфликты интересов могут выражаться в конкурировании интересов одного коммерческого юридического лица с интересами потенциальных инвесторов (в данном случае речь может идти о недружественных поглощениях), других юридических лиц (при лоббировании), общественных объединений (пропагандирующих социально значимые цели, реализации которых мешает деятельность юридического лица), государственных органов (административные барьеры) и государства в целом как активного участника рынка капитала.

Актуальной является проблема конкурирования юридических лиц за доступ к административному ресурсу. Конфликты интересов корпоративных структур распространены в деятельности саморегулируемых организаций, их национальных советов. Таким образом, юридические лица пытаются получить преференции при распределении заказов на осуществление тех или иных работ и услуг. Эта проблема имеет сходный характер с конфликтом интересов в публичной сфере, поскольку указанные организации выполняют функции, переданные им государством.

В настоящее время неотъемлемым инструментом ведения крупного бизнеса в России является лоббирование интересов. По мнению многих представителей бизнес-структур, правильно разработанная связь между бизнесом и властью играет важную роль в достижении успеха, продвижении товара, завоевания на рынке лидирующих позиций.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия) в докладе о правовых основах регулирования лоббизма в странах Совета Европы 2011 г. представила определение лоббизма как действий отдельных лиц или групп лиц, преследующих конкретные цели и интересы, пытающихся повлиять на решения, принятые на политическом уровне. Такие группы по интересам могут включать (но не ограничиваться) экономические интересы (например, корпорации), профессиональные интересы (например, профсоюзы или

¹ Там же.

представители профессионального сообщества) и интересы гражданского сообщества (например, экологические и права человека). Группы могут прямо или косвенно осуществлять лоббистскую деятельность для достижения своих интересов. Тысячи представителей организаций, среди которых можно выделить неправительственные организации, частные компании, юридические фирмы и профсоюзы, находятся в ежедневном взаимодействии с сотрудниками указанной Европейской комиссии, которая вправе инициировать принятие нового законодательства. Регистрация в реестре является добровольной. В отношении организаций, которые подают заявление на включение в этот реестр, проводится процедура проверки целей и направлений их деятельности. Они также обязаны представить информацию об источниках их финансирования для того, чтобы раскрыть сведения о том, кто стоит за деятельностью по «лоббированию». Вся такая информация подлежит опубликованию. Для представителей интересов, включенных в реестр, действует кодекс поведения, регулирующий их отношения с сотрудниками Комиссии.

Законодательством многих зарубежных государств (США, Канада, Германия и др.), в которых институт лоббирования облечен в правовую форму, данный институт характеризуется законностью форм и методов воздействия на власть. Лоббизм такими государствами рассматривается как технология продвижения интересов юридических лиц в деятельности органов государственной власти, определяющая статус уполномоченных должностных лиц и профессиональных посредников между властью и обществом. Это дает возможность государственным органам при принятии решений ознакомиться с наибольшим количеством различных точек зрения, отражающих взгляды и позиции разных социальных групп, по возможности максимально учесть интересы этих групп, чтобы правильно спрогнозировать последствия принятых решений.

Основы регулирования данного института составляют механизмы, заключающиеся в регистрации лоббистов, предоставлении подробных отчетов об их контактах, раскрытии информации органам власти, а также ответственности таких субъектов за нарушение закона. В этих странах лоббизм представлен полномасштабной индустрией. Так, в США в области связей представителей бизнеса с правительством занято более 100 тыс. человек. В политико-административных структурах Европейского Союза действует около 10 тыс. лоббистов¹.

¹ См. подробнее: Интервью заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Н.В. Левичева. Вести лоббизм из тени (17 сентября 2012 г.). URL: <http://izvestia.ru/news/535454>

В России масштаб лоббирования интересов юридических лиц в государственных органах представлен не меньше, однако данный институт носит принципиально иной характер, нежели в зарубежных странах.

В российском законодательстве существуют формальные механизмы продвижения интересов юридических лиц в деятельности государственных органов. К ним относятся, в частности: обращения граждан в адрес органов и должностных лиц¹; размещение проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах государственных органов²; проведение независимой правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов³; интернет-обсуждения проектов нормативных правовых актов; всенародные обсуждения, публичные слушания, публичные консультации; членство представителей организаций в общественных, экспертных и консультативных советах и др.). Любое другое продвижение интересов юридических лиц в деятельности органов государственной власти, выходящее за границы формальных механизмов, признается в России неурегулированным лоббизмом.

Во многих российских научных работах лоббизм имеет резко отрицательную коннотацию и ассоциируется с коррупцией. На наш взгляд, такая точка зрения имеет право на существование только в том случае, когда представители государственных органов вымогают взятку за протекцию того или иного интереса (инициативу) юридического лица, а лоббисты, в свою очередь, пользуются такой возможностью. Либо наоборот — лоббисты сами выступают в качестве инициаторов дачи взятки за продвижение интересов конкретного юридического лица. В таком случае следует говорить не о лоббизме в чистом виде, а о «пролоббизме», основанном на негативных явлениях.

Остро стоит проблема внешнего конкурирования юридических лиц, выражающегося в лоббировании интересов конкретного юридического лица в государственных органах в целях принятия того или иного правового решения, зачастую не соответствующего общест-

¹ См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

венным интересам. Примером такой лоббистской деятельности может служить активное лоббирование целого ряда законодательных и нормативных правовых актов табачными, алкогольными, сырьевыми организациями, направленных на получение определенных преференций и налоговых льгот.

Несмотря на широкие формальные возможности юридических лиц продвигать свои интересы в деятельности государственных органов, в России лоббистская деятельность до сих пор не получила правового закрепления, хотя попытки предпринимались неоднократно¹.

В Российской Федерации необходимость правового регулирования лоббистской деятельности предусмотрена Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 гг.², согласно положениям которого Правительству РФ в целях противодействия коррупции было поручено до 1 марта 2015 г. внести предложения о создании нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма), включая подготовку предложений о нормативном закреплении за соответствующим федеральным органом исполнительной власти функции разработки и реализации мер по последовательному введению в практику института лоббизма.

В рамках реализации данного поручения Министерством экономического развития Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей»³, основой идеей которого является создание нормативной правовой основы деятельности гра-

¹ См., например: Проект федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления», проект федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» и др.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

³ СПС «КонсультантПлюс».

ждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения (лоббизма).

На наш взгляд, институт лоббизма требует законодательного регулирования. При формировании правовой модели, отражающей концепцию лоббистской деятельности, основной целью должна являться легализация такой деятельности, выведения лоббизма из тени и придания ему открытости. Кроме того, целью правового регулирования лоббизма должно быть не противодействие коррупции и внесение в законодательство о государственной и муниципальной службе в Российской Федерации изменений в части наделения государственных и муниципальных служащих обязанностью по представлению сведений о своем участии во встречах с «лоббистами», а обеспечение прозрачного доступа социальной группы или индивида к принятию решений на государственном уровне.

Важным является учет разноплановости отстаиваемых юридическими лицами интересов. В целях минимизации конфликтов интересов существенной является разработка механизмов взаимодействия общества и власти на этапе формирования правовых моделей.

Необходимо также определение границ правового регулирования лоббизма в силу участия в нем разнообразных институтов гражданского общества и правового государства. Круг адресатов воздействия субъектов лоббирования не должен быть ограничен указанием лишь на государственных и муниципальных служащих. Он также должен включать лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, ответственных за принятие наиболее значимых решений, а также иные категории лиц (руководители государственных компаний и корпораций, федеральных фондов и др.).

Глава 5

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Т.С. Глазырин

Важнейшей государственной задачей в последние годы является совершенствование системы государственного управления и эффективное противодействие коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления.

Урегулирование конфликта интересов — один из главных антикоррупционных механизмов и одновременно способ обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений¹.

В статье 11 Закона о противодействии коррупции предотвращение и урегулирование конфликта интересов возложено на двух субъектов: государственного (муниципального) служащего и представителя нанимателя.

При этом необходимо отметить, что основным субъектом, который по действующему законодательству должен выявлять и пресекать коррупционные правонарушения на государственной и муниципальной службе, является все-таки представитель нанимателя, то есть руководитель соответствующего государственного (муниципального) органа: именно на него возложено принятие наиболее важных решений и соответствующих организационных мер, направленных на формирование внутриведомственной основы противодействия коррупции.

В свою очередь, организация внутриведомственной основы противодействия коррупции невозможна без создания и функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее — конфликтные комиссии), поскольку механизмы противодействия коррупции достаточно сложны и зачастую их применение

¹ См.: Чаннов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов // Административное право и процесс. 2011. № 5.

требует принятия оценочных решений и значительных временных затрат¹.

В то же время сводить институт конфликта интересов исключительно к противодействию коррупции было бы неправильно². Конфликт интересов связан именно с конфликтом публичного и частного интереса. При этом такой конфликт не обязательно имеет коррупционный результат. Государственные или муниципальные служащие нередко помимо своей воли и без совершения каких-либо противоправных действий попадают в ситуации, характеризующиеся конфликтом интересов. Однако сама ситуация конфликта между частным и публичным интересами требует более тщательного контроля за принимаемыми ими при этом решениями.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что конфликтные комиссии вовлечены не только в противодействие коррупции, это еще и своеобразные органы управления этическими (нравственными) отношениями на гражданской службе³.

Создание конфликтных комиссий в органах государственной власти было предусмотрено еще в 2004 г. в Законе № 79-ФЗ (ч. 5 ст. 19), а в 2008 г. в связи со вступлением в силу Закона о противодействии коррупции и внесением изменений в Закон № 25-ФЗ создание конфликтных комиссий стало обязательным и в органах местного самоуправления.

Порядок организации, обеспечения и деятельности этих комиссий определяется нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, глав субъектов Российской Федерации (иногда законами субъектов Российской Федерации), руководителей органов исполнительной власти (как федеральных, так и субъектов Федерации), глав муниципальных образований и руководителей органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Основным правовым актом, регулирующим организацию и функционирование конфликтных комиссий, следует признать Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее — Положение о конфликтных комиссиях),

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10.

² См.: Чаннов С.Е. Указ. соч.

³ Так считают и некоторые исследователи. См., например: Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. 2009. № 2.

утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». Несмотря на то что это Положение де-юре распространяется только на федеральные органы исполнительной власти, оно в силу рекомендации, содержащейся в п. 8 названного Указа Президента РФ, является правовым ориентиром и для деятельности конфликтных комиссий, функционирующих в исполнительных органах субъектов Российской Федерации, а также в органах местного самоуправления. А поскольку, как показывает практика, рекомендательные нормы федерального законодательства в большинстве случаев рассматриваются субъектами, которым они адресованы, в качестве обязательных, не следует удивляться тому, что положения о конфликтных комиссиях, принятые на региональном и местном уровнях, в подавляющем большинстве случаев представляют собой простую кальку с федерального акта — Положения о конфликтных комиссиях¹.

Воспроизведение норм Положения о конфликтных комиссиях в нормативных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах само по себе, в принципе, допустимо, и во многих случаях это более рациональное решение, чем создание новых норм при наличии апробированных и вполне эффективно действующих. Однако в большинстве случаев региональные и муниципальные правотворческие органы заимствуют положения федеральных актов некритично, копируя в том числе содержащиеся там ошибки и неоднозначные моменты. Неудивительно поэтому, что в практике деятельности конфликтных комиссий, действующих как в федеральных органах, так и в субъектовых и муниципальных, возникают, по сути, одни и те же проблемы.

Анализ законодательной базы и практики формирования и функционирования конфликтных комиссий позволяет выделить ряд проблемных моментов, оказывающих непосредственное влияние на организацию и функционирование комиссий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Как отмечают исследователи², важнейший недостаток организации работы конфликтных комиссий, имеющий стратегическое значение в плане задач противодействия коррупции, заключается в

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Указ. соч.

² См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2.

навязанной Положением о конфликтных комиссиях пассивности конфликтных комиссий: большую часть времени они фактически работают в режиме ожидания поступления соответствующих материалов и обращений. Вместе с тем механизм (порядок) поступления и оценки данных материалов зачастую нигде не определен¹.

Комиссии должны служить связующим звеном между государственными (муниципальными) органами, в которых созданы, и правоохранительными и контролирующими органами; комиссии наделены серьезными полномочиями, имеют спектр средств и методов предупреждения и борьбы с коррупционными проявлениями на государственной (муниципальной) службе². Поэтому в сложившейся ситуации для активизации деятельности конфликтных комиссий представляется важным организовать регулярное взаимодействие, обмен информацией с правоохранительными и иными государственными органами, что позволит наладить совместную работу и сократить до минимума возникающие организационные издержки. Также (особенно на муниципальном уровне) необходимо более детально и четко определить механизм и технологии взаимодействия комиссий с кадровыми службами органов, в которых данные комиссии созданы, потому что в подавляющем большинстве случаев данным вопросам в положениях о конфликтных комиссиях внимания не уделяется.

В данном контексте необходимо отметить, что и в правовых актах, касающихся деятельности конфликтных комиссий, и в самой деятельности этих комиссий в настоящее время основной упор сделан на антикоррупционную функцию — об этом можно судить, в частности, из предусмотренных в законодательстве оснований для проведения заседаний комиссий. Притом, как отмечалось выше, конфликт интересов — не всегда суть проявление коррупции, но во всяком случае точно конфликт публичного и частного интереса.

Активизация борьбы с коррупцией, имеющая место в последние годы, сместила акценты в деятельности конфликтных комиссий, поставив де-факто во главу угла работы комиссий рассмотрение конфликтных ситуаций, связанных с коррупцией. Подобный подход был закреплен в Положении о конфликтных комиссиях и вследствие

¹ Правда, есть исключения, например, приказом Архивного агентства Иркутской области от 1 сентября 2010 г. № 37-апр утверждён Порядок поступления информации, содержащей основания для проведения заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Архивного агентства Иркутской области и урегулированию конфликта интересов. URL: http://irkobl.ru/sites/archiv/archivobl/minicipal/New%20Folder/Poryadok_postupleniay_infp_dlay_komissii.doc

² Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч.

некритичного заимствования также был воспринят соответствующими правовыми актами регионального и муниципального уровней. Рассмотрением же ситуаций, связанных с этической оценкой поведения государственного (муниципального) служащего, конфликтные комиссии в текущий момент времени практически не занимаются, так как соответствующих оснований для проведения заседания в правовых актах не предусмотрено. В связи с этим представляется необходимым включать в положения о конфликтных комиссиях дополнительные основания для проведения их заседаний, такие, например, как поступление обращения или жалобы на некорректное поведение гражданского (муниципального) служащего. В любом случае в соответствующих правовых актах должен быть предусмотрен максимально подробный порядок, касающийся содержания, формы и способов направления информации, являющейся основанием для проведения заседания конфликтной комиссии, а также субъектов, могущих это делать: например, в случае с некорректным поведением гражданского (муниципального) служащего важно предусмотреть для граждан и организаций право обращения в комиссию.

Не менее важная проблема регламентации статуса конфликтных комиссий заключается в отсутствии в действующем законодательстве (как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях) нормативно закрепленных принципов, на которых строится деятельность названных органов. По сути, комиссии осуществляют досудебную процедуру административного разбирательства посредством участия третьей стороны, которая может и имеет право разрешать подобную ситуацию, а также выполняют функцию механизма защиты государственного (муниципального) служащего от неправомерных действий руководителя¹. В данном понимании миссии конфликтных комиссий становится актуальным соблюдение в их деятельности таких принципов, как: презумпция невиновности гражданского служащего, который является участником ситуации, связанной с понятием «конфликт интересов»; уважительное отношение к гражданскому служащему, а также к его полномочному представителю, участвующему в процессе выяснения всех обстоятельств ситуации, рассматриваемой комиссией; конфиденциальность сведений, полученных всеми участниками данного разбирательства на любом из заседаний комиссии; беспристрастное ведение разбирательства на любом из этапов работы комиссии; поиск объективной истины и др.²

¹ См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч.

² См. об этом подробнее: Соловьев А. Служебное поведение и конфликт интересов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 10.

Методическое обеспечение работы конфликтных комиссий муниципальных органов также следует признать недостаточным, причем по ряду моментов оно отсутствует вовсе: в частности, не определены региональные органы, которые должны координировать со стороны субъекта Федерации вопросы организации и деятельности комиссий, а также повышения квалификации их руководителей и членов комиссий¹.

Одной из проблем низкой активности работы комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов является недостаток квалифицированных кадров², что особенно заметно на муниципальном уровне.

Специальное обучение председателей и членов комиссий органов местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации попросту не проводится. Некоторые субъекты вообще не считают необходимой организацию соответствующего обучения, полагая, что не должны тратить бюджетные средства субъекта Российской Федерации на эти цели, и перелагают ответственность на федеральный центр, не разграничивший, по их мнению, полномочия между различными уровнями осуществления публичной власти в сфере противодействия коррупции. В то же время в отсутствие поддержки со стороны субъектов РФ муниципальные образования в большинстве своем не в состоянии обеспечить подготовку председателей и членов комиссий³. При этом согласно ст. 35 Закона № 25-ФЗ на субъекты Российской Федерации возложена обязанность разработки и принятия программ развития муниципальной службы, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Именно в рамках указанных программ и должно проводиться в том числе и обучение руководителей и членов комиссий по урегулированию конфликта интересов.

В целом, как показывает практика, кадровый вопрос — один из наиболее неурегулированных и, можно даже сказать, болезненных в деятельности конфликтных комиссий.

Согласно Положению о конфликтных комиссиях в их состав непременно должны быть включены представитель (представители)

¹ См.: Соловьев А. Указ. соч.

² См.: Андриченко Л.В. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе в субъекте Российской Федерации // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М., 2012. С. 321.

³ См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч.

научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой (п. 8), причем число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии (п. 11).

Анализ практики регламентации деятельности конфликтных комиссий позволяет выявить с первого взгляда неприметную, но весьма характерную деталь: ни в одном положении о конфликтной комиссии, принятом будь то в федеральном или региональном органе исполнительной власти либо в органе местного самоуправления, не содержится сведений о численном составе (размере) комиссий по урегулированию конфликтов интересов. С одной стороны, данная деталь не имеет принципиального значения — не важно, сколько человек в составе комиссии, главное, чтобы соблюдался качественный состав и пропорция между независимыми членами и государственными (муниципальными) служащими. С другой стороны, отсутствие четко установленного размера конфликтной комиссии может свидетельствовать о трудностях привлечения к участию в ее работе независимых экспертов. В юридической литературе¹ описаны случаи когда, конфликтная комиссия состоит только из трех человек: двух муниципальных служащих и одного «внешнего» члена комиссии. Формальные требования к составу в данном случае, конечно, соблюдены, но такой подход к формированию комиссий может вызвать сомнения в объективности и независимости решений комиссии.

«Минимализм» в части размера конфликтных комиссий — явление, особенно широко распространенное на местном уровне: например, в сельских поселениях количество муниципальных служащих отнюдь не велико, однако в действующем законодательстве о муниципальной службе и противодействии коррупции не предусмотрено каких-либо особенностей в части формирования комиссий по урегулированию конфликтов интересов в муниципальных органах. Возможным выходом из создавшейся ситуации видится передача данных полномочий по соглашениям от органов поселений к органам муниципальных районов с созданием на уровне последних одной комиссии, в компетенцию которой входило бы рассмотрение поступивших материалов в отношении всех муниципальных служащих в пределах муниципального района.

Отсутствие в составе конфликтных комиссий сторонних экспертов ведет к закрытости работы данных органов, при которой вероят-

¹ См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч.

ность противодействия утечке «ненужной» информации за пределы соответствующего органа и защиты узковедомственных интересов возрастает многократно.

Обеспечение гласности и открытости работы конфликтных комиссий — не единственное предназначение привлекаемых извне членов. Важно понимать и учитывать, что конфликт интересов — это зачастую оценочная категория, что возможны разные подходы, а значит, и разная оценка сторонами служебных правоотношений ситуации его возникновения. Все это требует участия в работе конфликтных комиссий лиц, которые не связаны служебными правоотношениями с государственным (муниципальным) органом и тем самым могут способствовать более независимому и объективному, полному разрешению ситуации, связанной с возникновением конфликта интересов. Поэтому ситуации, когда конфликтные комиссии проводят свои заседания без участия независимых членов¹, недопустимы в принципе.

Несмотря на, безусловно, положительный эффект участия «сторонних членов» в составе комиссий по урегулированию конфликтов интересов, следует отметить, что привлечение сторонних лиц к деятельности данных органов может быть признано проблемным и даже опасным (гипотетически) по нескольким причинам.

Практика привлечения независимых членов комиссий к участию в их работе в настоящее время нигде не урегулирована, что вызывает ряд вопросов, в частности, о степени подготовленности таких членов к решению задач специального характера. Кроме того, при отсутствии четкого механизма отбора и приглашения независимых членов конфликтных комиссий возникает вероятность включения в состав комиссии знакомых и лояльных членов, необходимых для принятия нужного решения. В дополнение к этому В.В. Астанин² считает кри-

¹ В состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы в аппарате администрации Петровского муниципального района Ставропольского края и ее структурных подразделениях, и урегулированию конфликта интересов вообще не были включены лица, не замещающие муниципальные должности, хотя в Положении о данной комиссии, утвержденном постановлением Администрации Петровского муниципального района Ставропольского края от 24 марта 2009 г. № 106, прямо указано, что «число независимых экспертов, привлекаемых к работе, должно составлять не менее ¼ от общего числа членов комиссии». На практике состав данной комиссии был сформирован исключительно из руководителей и главных специалистов местной администрации.

² См.: Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупционных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. 2009. № 2.

минологически опасным обстоятельством участия экспертов в работе комиссий то, что они не всегда являются должностными лицами в том понимании, которое дано в примечании 1 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, а следовательно, доказать их вину в случае принятия заведомо неправомерного решения и привлечь к ответственности представляется практически невозможным.

Порядок привлечения независимых экспертов к участию в деятельности конфликтных комиссий нуждается в последовательной регламентации еще и потому, что в настоящее время не предусмотрены гарантии независимости членов комиссии, не регламентируются вопросы оплаты их труда. Причем данные вопросы необходимо решать в федеральном законодательстве.

Положением о конфликтных комиссиях предусмотрено обязательное участие в качестве независимых экспертов представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой. Кроме того, по решению руководителя государственного (муниципального) органа, в котором создана комиссия, в ее состав могут быть включены представители общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти, представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном (муниципальном) органе, представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном (муниципальном) органе. Следовательно, указанных членов комиссии можно условно разделить на тех, чье участие *обязательно*, и тех, чье участие зависит от усмотрения руководителя государственного (муниципального) органа, то есть *факультативно*.

Представляется необходимым предъявлять повышенные требования к уровню профессиональной подготовки к членам, чье участие в составе комиссии обязательно, характеризующие их как независимых экспертов. П.А. Кабанов¹ в качестве таких требований предлагает следующие:

Во-первых, это занятие должности профессорско-преподавательского состава по основному месту работы в образовательном учреждении высшего и дополнительного профессионального образования, либо должности научного сотрудника научно-исследователь-

¹ Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4.

ской организации, либо должности преподавателя в учреждении среднего профессионального образования. Как показывает анализ состава комиссий, действующих в отдельных федеральных органах исполнительной власти, встречаются случаи включения в состав комиссии представителей ведомственных образовательных учреждений высшего профессионального образования либо научно-исследовательских учреждений. С учетом того что цель привлечения независимых членов в конфликтные комиссии — обеспечение открытости, гласности, полноты и объективизма работы данных органов, вхождение в состав комиссий представителей ведомственных научно-исследовательских организаций и образовательных учреждений представляется крайне нежелательным.

Во-вторых, у членов конфликтной комиссии обязательно должно быть высшее образование (специалитет, магистратура)¹ или, что еще лучше, ученая степень. В отдельных правовых актах о составе комиссий прямо указывается на наличие у независимого эксперта ученой степени кандидата или доктора наук, в большинстве же других актов подобные указания отсутствуют.

В-третьих, у привлекаемого со стороны члена конфликтной комиссии должен быть опыт прохождения государственной и/или муниципальной службы не менее трех лет, при этом становится важным, чтобы он не был уволен с государственной или муниципальной службы за несоблюдение требований к служебному поведению и (или) требований к урегулированию конфликта интересов.

В-четвертых, привлекаемый из образовательной организации член конфликтной комиссии на день включения в ее состав должен иметь как минимум трехлетний опыт преподавания учебных дисциплин, связанных с обучением студентов и слушателей порядку прохождения государственной и/или муниципальной службы. Член комиссии, привлекаемый к участию в ее деятельности из научной организации, должен иметь как минимум по две научных публикации (иных видов научных работ) в год в течение трех лет, предшествовавших его включению в состав комиссии. Тематика научных публикаций (иных работ) должна быть связана с прохождением гражданской и/или муниципальной службы, а также может быть связана с вопросами противодействия коррупции на государственной (муниципальной) службе.

В-пятых, обязательным условием должно быть отсутствие у члена комиссии судимости за совершение преступлений, что свидетельст-

¹ Направление подготовки — юриспруденция или государственное (муниципальное) управление.

вует о его нравственных личных качествах и профессиональной репутации. Кроме того, член комиссии должен быть полностью дееспособен.

В-шестых, привлекаемый член конфликтной комиссии должен быть российским гражданином и не иметь иностранного гражданства (подданства) либо вида на жительство. Однако в отдельных случаях исходя из общих принципов антикоррупционного законодательства — сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества — участие в деятельности комиссии представителей иностранных научных и образовательных учреждений все-таки представляется возможным, если они удовлетворяют вышеперечисленным требованиям, и это положение прямо указано в нормативном правовом акте, регулирующем деятельность комиссии. Дополнительным требованием к таким иностранным членам в данном случае становится уверенное владение русским языком.

Что касается тех членов комиссий, чье привлечение в их состав факультативно, то есть представителей общественных и профсоюзных организаций, к ним также необходимо предъявлять определенные требования, конечно, не столь высокие, как к независимым экспертам.

В первую очередь представители общественных и профсоюзных организаций должны соответствовать общим требованиям к членам комиссии (наличие российского гражданства, отсутствие сведений о судимости, отсутствие ограничений, связанных с дееспособностью, и наличие высшего профессионального образования). Но чтобы в работе комиссии обеспечить равноправное и компетентное участие представителей общественных и профсоюзных организаций, они должны иметь опыт прохождения государственной и/или муниципальной службы не менее трех лет.

Еще одной нерешенной проблемой функционирования конфликтных комиссий следует признать отсутствие правил вывода членов данных органов из их состава. До настоящего времени этот вопрос не урегулирован в нормативных правовых актах, посвященных организации и обеспечению деятельности комиссий и по большому счету даже не рассматривался в научной литературе. Вместе с тем без закрепления формальных оснований и порядка вывода членов конфликтных комиссий из их состава независимость и прозрачность деятельности конфликтных комиссий ставится под вопрос.

Представляется очевидным, что основания для выведения разных категорий членов из состава конфликтной комиссии должны быть различными. Это продиктовано как спецификой правового регули-

рования формирования комиссий, так и правовым статусом их членов.

По правовому положению члены конфликтных комиссий могут быть разделены на две неравные по численности группы: государственные (муниципальные) служащие и независимые члены — представители образовательных и научных организаций, профсоюзной организации, общественного совета, общественной организации ветеранов.

Для государственных (муниципальных) служащих членство в конфликтных комиссиях неразрывно связано с их служебно-правовым статусом: согласно нормам Положения о конфликтных комиссиях (п. 8) в состав комиссии входят заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии), руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем. Таким образом, председатель и секретарь комиссии входят в ее состав *ex officio*, другие служащие — на основании решения руководителя органа, однако и для тех и для других членство в конфликтной комиссии — своеобразное приложение, дополнение к служебным обязанностям по занимаемой должности государственной гражданской службы. С учетом этого для государственных (муниципальных) служащих — членов конфликтных комиссий представляется возможным предусмотреть четыре основания для их выведения из состава комиссий:

- 1) прекращение служебного контракта;
- 2) перевод в другой государственный (муниципальный) орган;
- 3) перевод на другую должность в том же органе;
- 4) заявление государственного (муниципального) служащего об освобождении его от обязанностей члена комиссии.

Первые два основания можно признать безусловными для освобождения от членства в конфликтных комиссиях: названные обстоятельства препятствуют соответствующим лицам исполнять их членские обязанности, так как прекращаются служебные правоотношения, послужившие основанием для включения данных лиц в состав комиссий. Таким образом, при наличии безусловных оснований руководитель соответствующего органа обязан принять решение о выведении соответствующих лиц из состава конфликтной комиссии.

Третье и четвертое основания не носят безальтернативного характера, ведь служебные правоотношения не прекращаются¹, а значит, окончательное решение вопроса о членстве того или иного государственного (муниципального) служащего остается за руководителем соответствующего органа.

Для независимых членов оснований для выведения из состава конфликтных комиссий можно предложить восемь:

- 1) заявление обязанностей члена комиссии;
- 2) смерть (признание умершим);
- 3) неучастие в заседаниях комиссии без уважительной причины либо на протяжении длительного времени;
- 4) утрата гражданства Российской Федерации;
- 5) ограничение дееспособности по суду;
- 6) для представителей научных и образовательных организаций — увольнение из направившей (согласовавшей кандидатуру) организации; для членов общественных советов, профсоюзных организаций и общественных организаций ветеранов — прекращение членства в них;
- 7) поступление на государственную (муниципальную) службу;
- 8) вступление в силу обвинительного приговора суда.

В приведенном списке также можно выделить безусловные основания для выведения (п. 1, 2, 4, 5), при наличии которых руководитель соответствующего органа должен принять положительное решение о выведении лица из состава комиссии по урегулированию конфликтов интересов. Здесь необходимо отметить, что участие в работе конфликтных комиссий независимых членов не может входить в круг их должностных обязанностей по основному месту работы. Следовательно, в силу закрепленного в ст. 4 Трудового кодекса Российской Федерации запрета принудительного труда при поступлении заявления независимого члена конфликтной комиссии об освобождении от участия в ее работе для руководителя государственного (муниципального) органа не остается ничего другого, как такое заявление удовлетворить.

Пожалуй, самым спорным основанием для вывода члена комиссии, не замещающего должности государственной (муниципальной) службы, из ее состава следует признать его увольнение из научной

¹ Да, председатель или секретарь комиссии при переводе их на другую должность в государственном (муниципальном) органе уже не смогут исполнять свои руководящие функции, однако это не мешает им при наличии соответствующего решения руководителя органа продолжить исполнение обязанностей рядовых членов комиссии.

или образовательной организации, которая его рекомендовала в состав. Как справедливо отмечает П.А. Кабанов¹, изменение места работы независимым экспертом не всегда связано с утратой им полученных профессиональных (экспертных) навыков. По этой причине представляется важным установить то, по каким основаниям он был уволен из научной или образовательной организации. Если основанием для увольнения послужило невыполнение профессиональных обязанностей либо нарушение норм профессиональной этики, то вывод такого члена из состава комиссии может оказаться оправдан. Если же член конфликтной комиссии уволился в связи с переводом в другую научную или образовательную организацию либо в связи с ликвидацией или реорганизацией этого учреждения, тогда этот вопрос может быть решен путем внесения изменений в правовой акт о персональном составе конфликтной комиссии с указанием нового места работы эксперта.

Помимо оснований вывода членов конфликтной комиссии из ее состава, не менее сложной является сама процедура выведения. Представляется возможным установить следующий процессуальный порядок: при наличии безусловных оснований для выведения члена комиссии из ее состава руководителем государственного (муниципального) органа самостоятельно принимается соответствующее решение с доведением его до сведения других членов конфликтной комиссии; необходимые для принятия такого решения материалы могут направляться руководителю органа как напрямую, так и через председателя конфликтной комиссии.

Для принятия решения о выводе члена комиссии по основаниям, не являющимся безусловными, требуется проведение оценки соответствующих фактов. Поэтому в данном случае представляется целесообразным рассмотрение данного вопроса предоставить самой конфликтной комиссии; решение по существу должно приниматься голосованием, а оформляться — решением комиссии с необходимыми рекомендациями для руководителя государственного (муниципального) органа.

Необходимо отметить, что отсутствие формализованного порядка вывода членов конфликтной комиссии из ее состава — далеко не единственная проблема регламентации процессуальной стороны деятельности конфликтных комиссий. Внимательное изучение на

¹ Кабанов П.А. Основания и порядок вывода членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава // Административное и муниципальное право. 2012. № 3.

этот счет нормативно-правовой базы деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов, созданных в органах государственной власти и местного самоуправления, позволяет сделать ряд неутешительный вывод: в законодательстве пока не предусмотрен процессуальный порядок осуществления и оформления предоставления для ознакомления участникам заседания комиссии материалов, поступивших в комиссию. Имеется лишь открытый перечень лиц, которые имеют право знакомиться с материалами, поступившими на рассмотрение комиссии, и общее указание на то, что организует такое ознакомление председатель комиссии.

Таким образом, вне рамок правового регулирования деятельности комиссий остались сложные процедурные вопросы: на какой стадии должно осуществляться ознакомление с поступившими на рассмотрение комиссии материалами, кто именно осуществляет ознакомление заинтересованных лиц с данными материалами, в какие сроки должно быть проведено ознакомление и каким процессуальным документом должны быть оформлены его результаты?

Анализ практики деятельности конфликтных комиссий показывает, что ознакомление с поступившими на их рассмотрение материалами происходит, как правило, на стадии подготовки комиссионного заседания, до начала рассмотрения материалов по существу.

Согласно п. 18 Положения о конфликтных комиссиях организация ознакомления с информацией, поступившей на рассмотрение, лежит на их председателях, однако по факту ознакомление с материалами производит секретарь комиссии по устному поручению ее председателя, при этом никакие процессуальные документы по данному факту не составляются.

В связи с этим представляется необходимым в положениях о конфликтных комиссиях закрепить срок, в течение которого заинтересованные лица должны быть ознакомлены с поступившими на рассмотрение комиссии материалами, объем правомочий по ознакомлению¹, очередность ознакомления с материалами, вид и содержание

¹ В связи с возможным содержанием в поступивших материалах информации конфиденциального характера, а также информации, составляющей охраняемую законом тайну, объем правомочий по ознакомлению с материалами должен быть различным. В частности, гражданскому (муниципальному) служащему, в отношении которого будет рассматриваться вопрос о несоблюдении им требований к предотвращению и урегулированию конфликта интересов и т.п., а также его представителю должны быть предоставлены условия не только для ознакомления, но и для копирования материалов, производства выписок из них. В это же время членов комиссии представляется целесообразным ограничить лишь производством выписок.

документа¹, фиксирующего факт, срок, субъектов и результаты ознакомления, порядок подачи ходатайств, заявлений и замечаний по результатам ознакомления.

Важно обеспечить очередность ознакомления участников заседания с материалами, поступившими на рассмотрение комиссии: представляется целесообразным вначале ознакомить с данными материалами государственного (муниципального) служащего, в отношении которого будет рассматриваться вопрос о несоблюдении им требований к предотвращению и урегулированию конфликта интересов и т.п., его представителя, а затем уже членов комиссии и других лиц.

Поскольку в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность конфликтных комиссий, сроки ознакомления участников заседания с материалами, поступившими на рассмотрение комиссии, не определены, они ограничиваются временным периодом стадии подготовки материалов к рассмотрению. Значит, де-факто срок течет с момента представления материалов в комиссию до момента начала ею рассмотрения поступивших материалов по существу. Но является ли такой, пусть и относительно определяемый, срок достаточным? Здесь возникает уже другая проблема — соблюдение в деятельности конфликтных комиссий установленных в Положении о конфликтных комиссиях сроков.

Согласно подп. «а» п. 18 Положения о конфликтных комиссиях председатель комиссии при поступлении к нему соответствующей информации должен в трехдневный срок назначить дату заседания комиссии, при этом оно не может быть назначено позднее семи дней со дня поступления указанной информации. Допустим, председатель принял решение на третий день и назначил заседание на четвертый. В этом случае очевидно, что государственный служащий, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос, оказывается лишен возможности реализовать право на ознакомление с поступившими на рассмотрение комиссии материалами, не говоря уже о вызове лиц, указанных в подп. «б» п. 13 Положения о конфликтных комиссиях. По этому поводу отдельными исследователями² справедливо предлагается в положениях о комиссиях по урегулированию конфликтов интересов указать, что дата заседания комиссии должна

¹ Помимо документов, собственно фиксирующих факт ознакомления, у ознакомленных уже с документами лиц также необходимо отбирать расписку о неразглашении ставших им известными из материалов фактов и обстоятельств.

² См.: Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10.

определяться ее председателем с таким расчетом, чтобы государственный служащий, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос, или член комиссии могли реализовать свое право на ознакомление с поступившими материалами и вызов поименованных в подп. «б» п. 13 Положения лиц.

Говоря же в целом о соблюдении сроков в деятельности комиссий, нельзя не отметить, что на практике вообще могут возникнуть трудности в применении правила подп. «а» п. 18 рассматриваемого Положения, по которому дата заседания комиссии не может быть назначена позднее семи дней со дня поступления информации председателю комиссии. К примеру, велика вероятность возникновения случаев, когда назначение даты заседания комиссии возможно только на праздничный или выходной день (например, в случае, если информация поступила председателю комиссии в последние дни перед новогодними праздниками). Решение данной проблемы (и ряда связанных с ней) видится в следующем: в положениях о конфликтных комиссиях, утверждаемых в конкретных органах государственной власти и местного самоуправления соответственно целесообразно все сроки исчислять не в календарных, а в рабочих днях¹.

Отдельный, весьма объемный блок проблем составляют нерешенные вопросы прекращения производства по материалам, поступающим на рассмотрение конфликтных комиссий, а также отмены их обязательных решений.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность конфликтных комиссий, и практики деятельности этих органов свидетельствует об отсутствии установленной процедуры прекращения производства по поступившим материалам.

Можно привести несколько примеров ситуаций, в которых явно должно быть принято решение о прекращении производства, однако это невозможно сделать по соображениям законности — порядок и основания прекращения производства по поступившим в конфликтные комиссии материалам не предусмотрены. Очевидной, например, представляется бессмысленность рассмотрения на заседании конфликтной комиссии материалов в отношении государственного служащего, который к этому моменту скончался. По существу отсутствует предмет рассмотрения и в случае обращения (уведомления) коммерческой или некоммерческой организации об отказе в приеме на работу либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора бывшему государственному или му-

¹ См.: Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Указ. соч.

ниципальному служащему — данную информацию комиссия как максимум сможет принять к сведению.

П.А. Кабанов¹ рассматривает ситуацию, когда государственным (муниципальным) служащим было заблаговременно (до истечения срока подачи сведений о доходах в кадровую службу) подано заявление о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, но до заседания конфликтной комиссии служащий все-таки получил и в установленный срок представил такие сведения в кадровую службу соответствующего органа (государственной власти или местного самоуправления). Случаи, схожие с описанным, вполне возможны, когда государственный или муниципальный служащий не проживает вместе со своей семьей. Однако имеется вероятность и того, что супруг (супруга) представит сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера несовершеннолетних детей в кадровую службу соответствующего органа самостоятельно, без уведомления супруга (супруги). В таком случае кадровая служба должна уведомлять письменно государственного (муниципального) служащего, а также конфликтную комиссию о поступивших к ним сведениях (к вопросу о механизмах и технологиях взаимодействия конфликтных комиссий с кадровыми службами).

Представляется целесообразным, чтобы решение о прекращении производства по поступившим материалам принималось председателем комиссии единолично на стадии подготовки материалов к рассмотрению на заседании комиссии, так как при этом должен решаться вопрос об изменении повестки дня заседания или об отмене самого заседания, если на рассмотрение выносился только этот вопрос. Однако в случае, когда о наличии основания прекращения производства по поступившим материалам стало известно непосредственно на заседании комиссии, соответствующее решение должно приниматься коллегиально большинством голосов.

Что касается документа, оформляющего прекращение производства по материалам, то в данном случае предлагается использовать по аналогии с процессуальным законодательством форму определения. Протокол для оформления решения о прекращении производ-

¹ Кабанов П.А. Прекращение производства по материалам, поступающим на рассмотрение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов: основания и порядок // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.

ства по поступившим материалам не представляется возможным использовать в случае единоличного решения председателя комиссии, так как заседание не проводится. Содержательно определение комиссии рекомендуется максимально приблизить к требованиям Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: должны отражаться субъект, принявший решение, и способ принятия решения (коллегиально/единолично), а также основание и мотивы принятия.

Нет полной ясности и в механизме обжалования решений конфликтных комиссий. Большинство принимаемых ими решений имеют значение рекомендаций для руководителя государственного (муниципального) органа — в данном случае конфликтные комиссии выступают, по сути, в роли исследователей-аналитиков, готовящих лишь эмпирическую базу для решения руководителя. Поскольку напрямую прав государственных и муниципальных служащих решения комиссий, носящие рекомендательный характер, не затрагивают, а руководитель органа ими не связан, то предмет обжалования де-юре отсутствует. Иная ситуация с решениями комиссий, носящими обязательный характер: различные исследователи сходятся во мнении, что по существу возможно обжалование только этих решений, к числу которых в настоящее время относится лишь обращение гражданина, замещающего в государственном органе должность государственной службы, включенную в соответствующий перечень должностей, о даче согласия на замещение должности либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности.

Обязательный для руководителя государственного (муниципального) органа характер означенного решения конфликтной комиссии автоматически делает возможным двойную процедуру обжалования — административного и судебную. К сожалению, ни по одной, ни по другой процедуре нет определенности по двум важным аспектам: 1) в какой орган следует обращаться за защитой своих прав бывшему государственному (муниципальному) служащему; 2) по каким основаниям.

В рамках административной процедуры по общему правилу обжалование должно осуществляться путем обращения в вышестоящий орган либо к вышестоящему должностному лицу. Однако конфликтная комиссия в своей деятельности независима и никому де-юре не подчиняется. Вариант обращения к руководителю государственного (муниципального) органа либо руководителю вышестоящего органа

в данном случае неуместен: для этого потребуется наделение соответствующего руководителя полномочиями по отмене (изменению) обязательных решений конфликтных комиссий, что, по сути, будет означать вторжение в сферу их деятельности и сведет на нет их роль независимого арбитра, столь старательно проводимую в законодательстве.

Вступивший в силу с 15 сентября 2015 г. Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ¹ (далее — КАС) предоставляет заинтересованным лицам право обратиться в суд с административным иском заявлением о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав. Однако для бывшего государственного (муниципального) служащего, не согласного с обязательным решением конфликтной комиссии, использование судебной формы защиты своих прав также не лишено проблем.

Согласно ч. 1 ст. 218 КАС гражданин может обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагает, что нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов или на гражданина незаконно возложены какие-либо обязанности. Но, как справедливо отмечается в юридической литературе², правовая природа конфликтных комиссий такова, что они не являются государственными или муниципальными органами, хотя наделены полномочиями по принятию решений, затрагивающих права и свободы граждан. Таким образом, судебное обжалование решения комиссии в рамках гл. 22 КАС «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными

¹ Официальный сайт интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2.

или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» фактически невозможно. Следовательно, существующее правовое регулирование, по сути, нарушает конституционные права указанных граждан на судебное обжалование.

Помимо инстанций, полномочных принимать решения об отмене или изменении решений конфликтных комиссий, необходимо предусмотреть соответствующие материально-правовые основания. К их числу представляется возможным отнести следующие:

1) рассмотрение поступивших материалов и принятие по ним решения конфликтной комиссией в незаконном составе:

– утвержденный состав комиссии (качественный и количественный) не соответствует требованиям федерального / регионального законодательства (муниципальных правовых актов);

– рассмотрение поступивших материалов и принятие решения конфликтной комиссией с участием только членов, замещающих должности государственной (муниципальной) службы в государственном органе или органе местного самоуправления;

– рассмотрение поступивших материалов и принятие решения при отсутствии кворума;

2) рассмотрение поступивших материалов в отсутствие кого-либо из участвующих в деле лиц, не извещенных надлежащим образом о дате и месте заседания конфликтной комиссии;

3) не установлены и/или не в полной мере исследованы все обстоятельства, имеющие значение для принятия объективного и полного решения.

Обстоятельствами, имеющими значение для принятия объективного и полного решения, по мнению П.А. Кабанова¹, целесообразно признать вопросы, связанные с предшествующей государственной (муниципальной) службой обратившегося лица и деятельностью коммерческой или некоммерческой организации при заключении между ними трудового или гражданско-правового договора. Исследование обстоятельств прохождения предшествующей государственной (муниципальной) службы должно в итоге ответить на вопрос, имеется ли прямая связь между предыдущей служебной деятельностью служащего и заключением соответствующего договора.

¹ Кабанов П.А. Процессуальные основания и порядок отмены обязательных решений, принимаемых Комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7.

* * *

Обобщая сказанное выше, можно назвать три характерные черты организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Во-первых, необоснованное содержательное смещение деятельности комиссий в сторону противодействия коррупции. Борьба с проявлениями коррупции важна и нужна, однако перестановка исключительно на нее акцентов в деятельности комиссий представляется в корне неправильной: концентрация на вопросах отчетности государственных служащих и членов их семей де-факто вывела из поля зрения комиссий ряд социально опасных ситуаций возникновения конфликта интересов, связанных, например, с кумовством на государственной (муниципальной) службе, незаконным использованием служебного положения в целях личного обогащения, вхождением в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, представлением интересов третьих лиц по делам в государственном органе и т.д. А невключенность данных вопросов в компетенцию комиссий автоматически обуславливает отсутствие какого-либо регулярного контроля по ним.

Во-вторых, пассивный характер работы комиссий не позволяет в достаточной мере реализовать весь их потенциал, заложенный в положениях Закона № 79-ФЗ: конфликтные комиссии, образно выражаясь, выступают в роли карательных органов, тогда как по идее должны быть наставниками — исходя из духа названного Закона основная деятельность данных органов должна сводиться к превенции деликтных проявлений, то есть, по сути, к обучению и просвещению. Наряду с рассмотрением поступающих в отношении государственных (муниципальных) служащих материалов комиссиям целесообразно сосредоточиться на организационных вопросах их работы, анализе вопросов антикоррупционного мониторинга, проведении организационных совещаний с участием заинтересованных органов управления, на которых бы рассматривались итоги выполнения мероприятий антикоррупционной направленности на государственной (муниципальной) службе соответствующего органа, вопросы практической реализации законодательства о государственной (муниципальной) службе и противодействии коррупции, а также предложения по повышению эффективности принимаемых мер.

Наконец, правовая регламентация создания и функционирования конфликтных комиссий неудовлетворительна: в Положении о конфликтных комиссиях, являющемся типовым документом, не урегулированы многие аспекты деятельности комиссий, что вкупе с бездумным заимствованием норм Положения ведомственными, региональными и муниципальными актами приводит не только к необоснованному сужению компетенции конфликтных комиссий, их пассивному характеру работы, но и, как было показано выше, к нарушению конституционных прав граждан.

Тем не менее означенные выше недостатки организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов вполне устранимы — уже только вдумчивый подход к содержанию наполнению актов, регулирующих деятельность конфликтных комиссий, и внесение в них предлагаемых в настоящей главе корректив вполне способны вывести деятельность конфликтных комиссий на несоизмеримо более высокий уровень.

Глава 6

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ВЫЯВЛЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Т.С. Глазырин

Анализ действующего законодательства о противодействии коррупции и в сфере государственной и муниципальной службы позволяет сформулировать некоторые предложения (идеи) по развитию и обновлению механизма выявления и разрешения конфликта интересов.

Идеи обновления механизма имеют в основном прикладную направленность и касаются непосредственно повышения эффективности практической деятельности по выявлению, предотвращению и пресечению конфликта интересов. Однако достичь названного результата в отрыве от законодательного регулирования возможным не представляется. Поэтому реализация приводимых ниже идей практической направленности потребует модернизации законодательства.

Ранее уже говорилось о необходимости коррекции базового понятия «конфликт интересов». Но, кроме того, требуется принять ряд законодательных мер, повышающих эффективность практической деятельности по выявлению и разрешению конфликта интересов.

Необходимо совершенствование деятельности по выявлению конфликта интересов. Это потребует создания системы оценки рисков возникновения конфликта интересов.

В настоящее время в целях выявления конфликта интересов законодателем на государственных служащих возложен ряд обязанностей, в частности представление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, обязательное уведомление представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, передача ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством и т.д.

Нуждается в совершенствовании порядок предоставления государственными служащими и лицами, поступающими на государственную службу, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера направлено на создание эмпирической базы антикоррупционного мониторинга в государственных и муниципальных органах. Анализ поступающих сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных (муниципальных) служащих имеет, как представляется, две цели: основную — выявление признаков коррупционных правонарушений государственных (муниципальных) служащих — и вспомогательную — определение рисков возникновения конфликта интересов у государственных (муниципальных) служащих.

Таким образом, развитие механизма выявления и разрешения конфликта интересов возможно путем совершенствования:

а) правовой регламентации круга лиц, информацию о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие;

б) приемов и способов использования данной информации в целях эффективного противодействия коррупции.

Круг лиц, информацию о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие, нуждается в расширении. В отличие от российского в зарубежном законодательстве круг лиц, доходы, расходы, имущество и обязательства имущественного характера которых подлежат государственному контролю в связи с занятием должности государственной или муниципальной службы либо поступлением на нее, значительно шире, и в указанном отношении представляется полезным перенять опыт ряда других стран.

Например, законодательством США предусмотрена обязанность государственных служащих предоставлять в Управление по вопросам этики информацию о своих расходах и доходах, а также расходах и доходах близких родственников, к числу которых относятся не только дети и супруг (супруга), но и родители¹.

В отечественной правовой литературе высказываются предложения о том, чтобы «...в отношении достаточно узкого круга служащих, занимающих руководящие посты и принимающих ответственные решения... закрепить обязанность предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только своих супругов и детей, но и всех лиц, связанных с ними отноше-

¹ См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 149.

ниями близкого родства или свойства»¹. Для этого предлагается применить подход, содержащийся в п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов)².

Согласно ст. 23 Закона от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» государственные служащие обязаны ежегодно декларировать доходы и имущество не только свои, но и супругов и прочих совершеннолетних близких родственников, к которым по закону относятся «родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки» при условии их совместного проживания и ведения общего хозяйства с государственным служащим³.

При регламентации круга лиц, сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представляться государственными служащими или поступающими на государственную (муниципальную) службу лицами, целесообразно объединить два подхода: идентификацию по степени родства и идентификацию по признакам ведения совместного хозяйства.

Степень родства в целях противодействия коррупции необходимо понимать максимально широко: в список подконтрольных лиц должны входить родители, супруги, дети, братья и сестры (в том числе сводные), внуки государственных (муниципальных) служащих или поступающих на государственную (муниципальную) службу лиц, а также братья и сестры (в том числе сводные), родители и дети супругов (от иных браков).

Необходимость идентификации по признаку ведения совместно-го хозяйства обусловлена в том числе широким распространением в настоящее время в России фактического брачного сожительства, что предоставляет широкие возможности для легального сокрытия государственными служащими и лицами, поступающими на государственную службу, массива данных о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, что затрудняет проведение антикоррупционного мониторинга, а также оценку рисков возникновения конфликтов интересов.

¹ Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М., 2009. С. 119.

² См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 384.

³ См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие. С. 149.

Факт ведения совместного хозяйства должен устанавливаться при одновременном наличии хотя бы двух из следующих обстоятельств в отношении того лица, с которым предполагается ведение совместного хозяйства государственным (муниципальным) служащим или лицом, поступающим на соответствующую службу: совместное проживание (по данным регистрационного учета), наличие общих детей, общая собственность на объекты недвижимости и транспортные средства, совместные вклады или счета в банковских организациях.

Также может быть предложено внести изменения в порядок проверки достоверности и полноты сведений об имуществе, правила осуществления которой, рекомендованные к применению во всех органах государственной власти и местного самоуправления, закреплены Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»¹.

Согласно п. 4 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденному названным Указом (далее — Положение о проверке достоверности сведений об имуществе), проверка достоверности и полноты сведений об имуществе государственных служащих или лиц, поступающих на государственную службу, их супругов и детей осуществляется *ad hoc* по решению специально уполномоченных лиц (поименованы в названном Положении), принятому в письменном виде в отношении каждого гражданина или государственного служащего. При этом согласно п. 10 Положения о проверке достоверности сведений об имуществе решение о проверке принимается по специальному основанию — поступлению «достаточной информации, представленной в письменном виде в установленном порядке» от перечисленного круга субъектов.

В настоящее время к числу инициаторов указанных проверок отнесены преимущественно правоохранительные и налоговые органы, постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политиче-

¹ Российская газета. 2009. № 177.

скими партиями, Общественная палата Российской Федерации. Таким образом, в некоторых субъектах из системы информирования о коррупционных правонарушениях фактически исключаются постоянно действующие руководящие органы региональных отделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений, зарегистрированных в установленном порядке. В ряде субъектов из числа инициаторов также были исключены региональные общественные палаты¹. Вместе с тем не существует единой практики и в отношении СМИ: в одних субъектах они полностью исключены из списка лиц, чья письменная информация может служить основанием для проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера², в других — инициаторами могут быть только общероссийские СМИ³, в иных — общероссийские и региональные⁴.

Решение рассмотренной проблемы имеет принципиальное значение для функционирования на федеральном, региональном и местном уровнях широкой системы информирования о фактах возможных коррупционных правонарушений. Для эффективной работы данной системы необходимо, чтобы возможно большее количество лиц, письменная информация которых может послужить основанием для проведения проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, было наделено необходимыми правомочиями в соответствующих нормативных правовых актах. А для этого необходимо предоставить соответствующие права обще-

¹ Например, Гражданская ассамблея Красноярского края — см. п. 4.2 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Красноярского края, государственными гражданскими служащими Красноярского края сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты указанных сведений, порядке их размещения на едином краевом портале «Красноярский край» и (или) на официальном сайте государственного органа Красноярского края, утв. Указом Губернатора Красноярского края № 10-уг от 10 февраля 2010 г. // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. № 5 (376).

² Например, в Чеченской Республике — см. п. 7 Положения о проверке достоверности и полноты сведений..., утв. Указом Главы Чеченской Республики от 24 февраля 2011 г. № 31 // Вести Республики. 2011. № 48 (1481).

³ Например, в Ростовской области — см. п. 4 приложения № 2 к постановлению правительства Ростовской области от 26 сентября 2013 г. № 610 // Наше время. 2013. № 494–499.

⁴ Например, в Республике Татарстан — см. подп. «г» п. 9 Положения о проверке достоверности и полноты сведений..., утв. Указом Президента Республики Татарстан от 1 ноября 2010 г. № УП-711 // Республика Татарстан. 2010. № 225.

ственным палатам субъектов Федерации, постоянным руководящим органам региональных отделений политических партий, зарегистрированных общественных объединений и т.д., но самое главное, в систему информирования о фактах коррупционного поведения должны быть вовлечены все возможные СМИ — иностранные, общероссийские, региональные и, конечно, местные, что фактически сделано, например, в Красноярском крае¹. Вместе с этим, как представляется, речь должна вестись в соответствующих нормативных правовых актах не только о письменной (газеты, интернет-СМИ), но и об аудиовизуальной информации (радио, телевидение) в СМИ.

Согласно ст. 11 Закона № 273-ФЗ государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. На государственных и муниципальных служащих также возложена обязанность в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно. Очевидно, что данная сформулированная в общем виде обязанность нуждается в уточнении.

В юридической литературе предлагается, чтобы гражданский служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов, заявлял представителю нанимателя о характере и/или размерах своей личной заинтересованности². С учетом данной позиции рассматриваемую обязанность предлагается модифицировать.

Исполнителями обязанности необходимо признать не только государственных (муниципальных) служащих, но и лиц, поступающих на соответствующий вид службы, что позволит уже при приеме на службу принимать меры по предотвращению конфликта интересов.

Нуждается в уточнении форма уведомления о конфликте интересов. С учетом распространения рассматриваемой обязанности и на лиц, не состоящих в служебных отношениях, представляется целесообразной наряду с предоставлением справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера подача поступающими на государственную (муниципальную) службу лицами декларации о конфликте интересов.

¹ См.: Пункт 4.2 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Красноярского края..., утв. Указом Губернатора Красноярского края № 10-уг от 10 февраля 2010 г. // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. № 5 (376).

² См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005.

В декларацию предлагается включать сведения о родственниках поступающего на государственную (муниципальную) службу лица, местах их работы, должностях, характере выполняемой ими работы, принадлежащих им и(или) поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц. В текущий период времени часть названных данных отражается в анкете государственного служащего и в справках о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Из формы анкеты предлагается дублирующие данные исключить, оставив лишь общие сведения о родственниках поступающего на государственную службу лица (степень родства, дата рождения, место проживания). Состав данных в формах справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера целесообразно оставить неизменным в целях удобства последующего сравнения соответствующей информации предыдущих и последующих периодов.

Комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов предлагается наделить полномочиями по обязательно-му рассмотрению деклараций о конфликте интересов, оценке соответствующих рисков его возникновения и даче обязательного для представителя нанимателя заключения о возможности и условиях¹ поступления лица на государственную службу.

С учетом сказанного отметим, что на государственных (муниципальных) служащих должна быть возложена обязанность уточнения декларации о конфликте интересов в возможно короткий срок (например, недельный), как только им стало известно об изменении или возможности изменения данных, содержащихся в ней.

В пункте 2 ст. 14 Закона № 79-ФЗ установлено право гражданского служащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Несовершенство данного положения заключается в том, что решение вопроса о возможности возникновения конфликта интересов осуществляется самим государственным служащим. В юридической литературе по данному поводу справедливо отмечается, что «не всегда государственный или муниципальный служащий способен адекватно оценить ситуацию, связанную с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на государственной службе»².

¹ Речь идет о передаче имущества, ценных бумаг, долей в уставных капиталах хозяйственных обществ в доверительное управление и сроках осуществления процесса такой передачи.

² Коррупция: природа, проявления, противодействие. С. 356.

В связи с этим предлагается ввести четкое правило, по которому гражданский служащий может выполнять иную оплачиваемую работу только с разрешения комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. При этом информацию об иной оплачиваемой работе также необходимо включать в качестве уточнения в декларацию о конфликте интересов.

Нуждается в совершенствовании и правовой статус комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Одной из проблем низкой активности работы комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов является недостаток квалифицированных кадров¹. Также не урегулирована практика участия «сторонних» членов в составе комиссии. В частности, нуждаются в регламентации на федеральном уровне вопросы компетентности указанных представителей, механизма их отбора и приглашения, недопущения возможности для включения в состав комиссии знакомых и лояльных членов, гарантий независимости, ответственности членов комиссий, вопросы оплаты их труда. Представляется целесообразным введение ограничений по количеству комиссий, в состав которых могут входить одни и те же лица².

Нуждаются в решении вопросы формирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов. Ряд органов местного самоуправления не имеют структурных подразделений, представители которых должны включаться в состав комиссий в обязательном порядке. Кроме того, возникают сложности с привлечением в состав комиссий представителей научных и образовательных организаций³.

В решении данного вопроса предлагается использовать опыт Республики Татарстан — создавать в пределах каждого муниципального района единую комиссию с делегированием ей полномочий по рассмотрению вопросов в отношении всех муниципальных служащих района.

¹ См.: Андриченко Л.В. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе в субъекте Российской Федерации // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М., 2012. С. 321.

² Там же. С. 319.

³ См. подробнее: Бадрутдинов М.С. Опыт Республики Татарстан в реализации антикоррупционной политики // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. С. 98–99.

В связи с этим представляется целесообразным на федеральном уровне законодательно закрепить право на создание единой для муниципального района и входящих в его состав поселений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов путем внесения дополнений в Закон о противодействии коррупции и Закон № 25-ФЗ.

Полномочия комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов должны быть расширены не только с учетом высказанных предложений.

Также весьма полезно рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций¹. Причем «неисполнение законного требования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, урегулированию конфликта интересов должно обеспечиваться мерами административной, а в отношении должностных лиц органов государственной власти — и дисциплинарной ответственности»², для реализации чего представляется необходимым внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательство о государственной гражданской службе. Отказ от сотрудничества с такой комиссией или игнорирование требований законодательства должно быть безусловным основанием к увольнению с государственной службы. Это, как справедливо полагает Л.В. Андриченко³, обеспечит возможность комиссиям собрать необходимую информацию в полном объеме.

Однако приведенные меры не возымеют должного эффекта, если большинство решений комиссий по урегулированию конфликта интересов не будут носить обязательный для руководителя государственного (муниципального) органа характер: в Положении о конфликтных комиссиях не был преодолен наиболее существенный недостаток предыдущего Положения — введенная в положение норма о необязательном характере рекомендательных решений, по сути, полностью выхолостила процедуру урегулирования конфликта интересов.

¹ Подобные предложения уже встречались в научной литературе. См.: Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 52–57.

² Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 323.

³ Там же.

Глава 7

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Н.М. Колосова

Конфликт интересов содержит потенциал для предотвращения коррупции, проявления которой весьма многообразны и присутствуют в сферах политики, экономики, финансов, трудовых и социальных отношений. Коррупция ослабляет все государственные институты — парламентские, управленческие и судебные, деформирует отношение граждан к публичной власти. Снижение качества государственного управления отрицательно отражается на выполнении государственных функций в экономической и социальной сферах.

Действительно, коррупция в сфере гражданской и муниципальной службы непосредственно затрагивает интересы, права и свободы человека и гражданина. Однако вред коррупционной составляющей не менее опасен в законодательном процессе, так как принятый закон обязателен для всех субъектов права в Российской Федерации. Особенно опасна коррупция депутатов и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, поскольку они конституционно призваны защищать интересы народа. Проблемой российской действительности остается принятие нормативных и иных решений в пользу определенных корпоративных интересов, под воздействием лоббирующих структур, что (в числе других негативных факторов) создает условия для распространения коррупции, приводит к отсутствию доверия народа к власти.

Очевиден порой конфликт интересов в процессе осуществления законодательной деятельности. Однако в юридической литературе проблеме предотвращения конфликта интересов в законодательном процессе уделяется недостаточно внимания. Возможно, что это наряду с другими факторами обусловлено отсутствием до последнего времени соответствующего законодательного обеспечения. Отметим, что необходимость выявления конфликта интересов для парламентария возникла лишь осенью 2015 г. В связи с этим представляется целесообразной уже произведенная соответствующим образом корректировка ст. 10 Закона о противодействии коррупции от 25 декабря 2008 г, в соответствии с которой конфликт интересов ограничился ситуацией, при которой личная заинтересованность *граждан-*

ского и муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Становится очевидным, что предотвращение конфликта интересов важно и в законодательном процессе. В связи с этим вполне закономерным является последнее изменение, внесенное в ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ¹ член Совета Федерации, депутат Государственной Думы при наличии оснований и в порядке, которые определяются соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации, обязаны сообщать соответственно в комиссию Совета Федерации, Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Названный Закон пока не имеет практики правоприменения, но можно предположить определенного рода сложности при введении данного института.

Следует учитывать, что конституционно-правовой статус депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации иной по сравнению со статусом государственных и муниципальных служащих. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, будучи всенародно избранными лицами, получают свои полномочия непосредственно от народа, связаны с ним и перед ним ответственны. Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации являются представителем субъекта РФ, который вправе осуществлять управление делами государства через своих представителей в соответствии с законодательством. При этом коррупционные отношения в сферах деятельности членов Совета Федерации могут также нанести вред правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

¹ Российская газета. 1999. 8 июля.

Важно также отметить, что в некоторых законах, посвященных противодействию коррупции, статусы названных лиц нивелируются. Например, обсуждался законопроект, в соответствии с которым устанавливается запрет на вхождение членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, государственных гражданских и муниципальных служащих в органы управления попечительских и наблюдательных советов или иных органов некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента, а также членства в них. Были внесены соответствующие изменения в Закон № 3-ФЗ, в Закон № 79-ФЗ, в Закон № 25-ФЗ. Очевидно, что в названном контексте статусы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и государственных гражданских и муниципальных служащих не противопоставляются, несмотря на их разную природу.

Остается спорным вопрос о возможностях применения к парламентариям мер ответственности в случае не сообщения ими о конфликте интересов. Можно предположить необходимость прекращения полномочий парламентария в случае систематического уклонения их от выполнения обязанности сообщать о конфликте интересов. Соответственно, возникает проблема правового обеспечения наступления последствий выявления не сообщенного конфликта интересов, так как основания прекращения полномочий депутата и члена Совета Федерации особые. Это обусловлено наряду с другими факторами институтом неприкосновенности, направленным на создание дополнительных юридических преград против необоснованных преследований членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Их неприкосновенность, закрепленная в ст. 98 Конституции Российской Федерации, является важной правовой гарантией их деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности граждан. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым и парламента, их самостоятельности и независимости.

В то же время независимость депутатов и членов Совета Федерации не означает освобождение их от юридической ответственности. В противном случае искажился бы конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. В связи с этим несообщение членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы в

соответствующие комиссии Совета Федерации, Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, должно быть признано основанием для наступления неблагоприятных последствий, в том числе и ответственности парламентария. Однако юридическая ответственность является правовой только на основе принципа законности, справедливости, целесообразности.

Рассмотрим ответственность депутата в силу его особого статуса, обусловленного конституционным принципом народовластия. Вопрос о прекращении полномочий депутата как мере конституционной ответственности может компетентно решить только суд. Иначе искажается воля избравших его граждан. Особенно это важно, когда законодательно не установлены четкие процедурные нормы. Следует признать, что механизм досрочного прекращения в форме лишения полномочий депутата не в связи с совершенным им правонарушением, а с деятельностью, не совместимой с его статусом, в Законе № 3-ФЗ не отражен в полном объеме. Такого рода пробелы не исключают ситуацию, когда депутат Государственной Думы может быть лишен полномочий в силу его активной оппозиционной деятельности. Поэтому следует в первую очередь более четко регламентировать порядок привлечения депутатов к конституционной ответственности в аспекте предотвращения конфликта интересов.

Согласно ст. 4 Закона № 3-ФЗ предусмотрены основания досрочного прекращения полномочий депутата. Данная мера применяется по решению Государственной Думы. В первую очередь необходимо разобраться с терминами. Следует различать прекращение полномочий как общую категорию, которая включает утрату полномочий (по воле депутата или по объективным основаниям — смерть депутата), и лишение полномочий (вопреки воле депутата) как меру конституционной ответственности. Существенным различием является возможность в последнем случае судебной защиты. Это обусловлено тем, что в первом случае, то есть в случае утраты полномочий, отсутствует правовой спор, и поэтому не имеет смысла предусматривать возможность судебного оспаривания решения об утрате полномочий депутата.

К сожалению, основания досрочного прекращения полномочий депутатов не дифференцированы. Представляется важным разделить все основания досрочного прекращения полномочий депутата на те, которые предполагают добровольное прекращение полномочий депутата, и на те, которые приводят к прекращению полномочий де-

путата без его воли. Соответственно должны быть и разные механизмы прекращения полномочий парламентария. Один вид процедур может применяться, когда депутат официально переходит на работу, не связанную с его статусом, и совершенно иной механизм должен действовать, когда депутат отрицает занятие оплачиваемой деятельностью или совершение иных действий, не соответствующих статусу депутата. В последнем случае депутат потенциально совершает правонарушение, и к нему могут быть применены принудительные меры воздействия. Однако разбирательство в спорной ситуации должно быть состязательным и публичным. Таким требованиям отвечают только судебные процедуры. Недопустима также любая неопределенность в законодательном обеспечении оснований досрочного прекращения полномочий парламентария. Иначе демократический институт досрочного прекращения полномочий парламентария, включая иные меры за непредставление сведений о наличии конфликта интересов, может превратиться в инструмент устранения политических конкурентов.

Таким образом, отсутствие судебной инстанции в процессе принятия такого решения в определенной степени сокращает объем независимости и самостоятельности депутата Государственной Думы. Более того, власть народа также необоснованно ограничивается, так как нарушается воля избирателей. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, будучи всенародно избранными лицами, получают свои полномочия непосредственно от народа, связаны с ним и перед ним ответственны.

Для обеспечения конституционного принципа народовластия можно предложить два варианта законодательного закрепления досрочного прекращения полномочий депутата как меру ответственности.

В соответствии с первой моделью необходим судебный порядок. Это не исключает возможности участия в этом процессе Государственной Думы. При этом важно, чтобы решение Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата на основании совершения им правонарушений вступало в силу по истечению конкретного периода, а не сразу. Иначе нельзя исключить ситуацию, когда исполнение решения судебной инстанции в поддержку заявителя будет затруднено. Например, вакантная должность депутата уже замещена другим лицом. Поэтому парламентарий должен иметь право обратиться в судебную инстанцию для оспаривания решения Государственной Думы о досрочном прекращении его полномочий, которое целесообразно приостанавливать до решения суда.

Для обеспечения независимости депутата можно предложить законодательно закрепить вторую модель, при которой Государствен-

ная Дума обязана сначала вынести предупреждение депутату о несовместимости его деятельности с конституционно-правовым статусом парламентария и только после того, как в конкретный период депутат не устранит негативные факторы, принимать решение о прекращении его полномочий. Очевидно, что и в этом случае необходима возможность судебного обжалования названного решения Государственной Думы.

Следует особо подчеркнуть, что «конфликт интересов» в законодательном процессе следует рассматривать в аспекте лоббистской деятельности, что имеет ряд особенностей.

Одна из них — это тесное переплетение коррупции и лоббизма. Это накладывает особый отпечаток на коррупцию, когда она завуалирована якобы позитивной лоббистской деятельностью. В этой связи рассмотрим чуть ниже более обстоятельно соотношения лоббизма и коррупции.

Другой особенностью является то, что палаты Федерального Собрания РФ в лице депутатов и членов Совета Федерации потенциально подвержены коррупции и являются одновременно субъектами ее противодействия. Этим обусловлена дополнительная степень опасности их коррупционного поведения. Кроме того, конфликт интересов в таких случаях возникает с огромной степенью вероятности.

Статьей 5 Закона о противодействии коррупции регламентированы должностные лица и органы, осуществляющие противодействие коррупции, установлены их функции (одновременно и обязанности, и полномочия) в сфере противодействия коррупции. В части 2

названной статьи обозначены следующие функции российского парламента — Федерального Собрания Российской Федерации:

1) обеспечение разработки и принятия федеральных законов по вопросам противодействия коррупции. Представляется, что данная функция носит декларативный характер, особенно в части разработки названных законов;

2) осуществление контроля деятельности органов исполнительной власти в пределах полномочий федерального парламента. Безотносительно только к вопросам противодействия коррупции указанная функция регламентируется нормами Федерального конституционного закона от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ

«О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»¹ и Федерального конституционного закона от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ

¹ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

«О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»¹. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации была наделена полномочием ежегодно заслушивать отчет Правительства Российской Федерации о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Очевидно, что реализация названного полномочия могла бы способствовать эффективной борьбе с коррупцией.

В целях противодействия коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции и подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции в рамках Государственной Думы Российской Федерации образована Комиссия по законодательному обеспечению противодействия коррупции².

В целях выполнения возложенных на нее задач по противодействию коррупции данная Комиссия:

а) взаимодействует с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями независимо от их организационно-правовых форм, средствами массовой информации и запрашивает у них документы и иные материалы, необходимые для осуществления своей деятельности;

б) выступает с инициативой проведения парламентских слушаний по вопросам, отнесенным к ведению Комиссии, организует и проводит парламентские слушания по указанным вопросам, а также другие мероприятия в Государственной Думе, предусмотренные Регламентом Государственной Думы;

в) привлекает в установленном порядке к работе для изучения, анализа и обобщения поступающих в указанную Комиссию документов и иных материалов специалистов и независимых экспертов.

В отличие от Государственной Думы в структуре Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отсутствуют профильные комитеты по вопросам противодействия коррупции. Вместе с тем данный вопрос нашел решение на уровне Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Рос-

¹ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

² Постановление Государственной Думы от 21 мая 2008 г. № 496-5 ГД.

сийской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей).

В частности, решением президиума Совета законодателей от 13 марта 2009 г. образована Комиссия по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции.

Становится очевидным, что в палатах Федерального Собрания Российской Федерации существуют названные выше и иные организационно-правовые механизмы для противодействия коррупции в обществе. Однако заложенный в них потенциал не используется в полной мере в связи с коррумпированностью порой самих депутатов и членов Совета Федерации. Представляется, что названная проблема не будет решена до тех пор, пока не будет решен вопрос о соотношении лоббизма и коррупции как в теории, так и законодательно.

Коррупция в законодательном процессе связана непосредственно с проблемой лоббизма, так как в отсутствие законодательного регулирования лоббистской деятельности коррупция и лоббизм реально пересекаются, а порой и совпадают.

Как уже было отмечено ранее, именно лоббизм в законодательном процессе создает сложности в процессе противодействия коррупции во всех сферах, и особенно среди парламентариев. Как правило, выделяют коррупционный политический, экономический и правовой лоббизм. Во всех названных сферах необходимо усиление контрольного механизма за расходами чиновников и парламентариев. Экономический коррупционный лоббизм направлен на принятие экономически выгодных решений для конкретных групп населения. Он носит негативный характер, если направлен на уничтожение многообразия и установление какой-либо одной формы собственности, единых методов ведения хозяйства, отказ от принципа государственного регулирования экономической сферы, устранение конкуренции в предпринимательской деятельности. Политический лоббизм направлен на принятие политических, кадровых решений. Нельзя поддерживать коррупционный лоббизм, направленный на дестабилизацию политической системы, государственных структур. В рамках правового коррупционного лоббизма следует рассматривать принятие нормативных правовых актов в пользу определенных корпоративных интересов, не совпадающих с интересами народа, под воздействием лоббирующих структур. На практике эти типы лоббизма тесно пересекаются, но конфликт интересов потенциально существует везде.

В юридической литературе нет *единого* мнения относительно сущности лоббистской деятельности и возможностях ее законодатель-

ного обеспечения¹. Существующие позиции можно разделить на две основные.

В первом случае весьма настороженно относятся к лоббизму в общественно-политической системе, так как при этом якобы размываются устои общества, а демократические институты превращаются в инструменты влияния на власть со стороны отдельных групп интересов. Необходимо противодействовать лоббизму как явлению, которое не соответствует народному представительству, поскольку противоречит его сути. А.В. Коновалов полагает, что российский механизм продвижения частных интересов фактически совпадает с коррупцией, и предлагает рассматривать лоббизм как форму ее проявления. Поэтому в случае принятия Федерального закона «О лоббистской деятельности» возможна легализация коррупции. Можно согласиться с тем, что в деятельности парламентариев может возникнуть конфликт частных и публичных интересов. Вместе с тем нельзя отрицать законодательный путь решения названной проблемы.

Во втором случае группа исследователей, несмотря на признание некоторых негативных черт лоббизма, оценивают положительно сущность этого процесса. Правоведы разделяют лоббизм на два вида: правомерный и неправомерный (теневой), или «светлый» и «темный». Под последним понимают неформальные способы воздействия на принятия решений. Правомерный лоббизм ставит своей целью максимально эффективное согласование и достижение баланса всех интересов с помощью установленных законом мер. Следует согласиться с В.В. Субочевым в различении негативного и позитивного лоббизма. Для их разграничения предлагается использовать такой критерий, как законность оказываемого давления².

Лоббизм признается инструментом отстаивания законных интересов и каналом реализации той общественной деятельности, которую трудно полностью ликвидировать и на пути которой нельзя поставить нормативные барьеры, запрещающие диалог граждан с властью. Через лоббистскую деятельность можно выражать различные интересы, которые не могут быть учтены в публично-властных решениях иными способами. Лоббизм подразумевает диалог власти и гражданского общества. Поэтому он рассматривается как инструмент защиты интересов граждан Российской Федерации.

¹ См.: Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6.

² См.: Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3.

Признавая последнюю позицию, очевидно, что наряду с коррупционным лоббизмом следует говорить о лоббизме без коррупционной составляющей. Можно предложить ввести в научный оборот термин «коррупционный лоббизм», что позволит придать лоббизму исключительно позитивный смысл. Под коррупционным лоббизмом следует понимать использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти для отстаивания незаконных интересов.

В этом случае слово «лоббизм» постепенно в общественном сознании будет ассоциироваться исключительно с правомерным правовым институтом. По сравнению с негативным лоббизмом применение «коррупционного лоббизма» позволяет провести четкую грань между коррупцией как негативным явлением и лоббизмом в качестве инструмента демократических преобразований. Вместе с тем конфликт интересов может возникнуть и при осуществлении цивилизованного лоббизма.

Интересен зарубежный опыт, который можно частично использовать с учетом особенностей российского лоббизма. Так, в процессе формирования политического курса США активное участие принимает множество полугосударственных (частных и общественных) организаций, представляющих интересы различных бизнес-групп — Торговая палата США, Национальная ассамблея промышленников, Совет бизнеса, «Круглый стол бизнеса» (BRT), Американский совет по развитию международного бизнеса. Однако правовое регулирование близкой к лоббизму деятельности ориентируется на иные процедуры и не подчиняется тем же, что и в отношении лоббирования, формам контроля. Исключением является необходимость соблюдения требований к поведению должностных лиц и запретов определенных их деяний.

Существуют и «теневые» механизмы лоббирования, которые представляют собой отклонения реальной практики от нормативной или этической модели поведения субъектов. В США «электронная» демократия используется как во благо (в целях распространения информации, необходимой для развития лоббистских контактов), так и во вред (в целях информационного давления на должностных лиц). Интересен опыт, когда лоббистские фирмы создают профессиональные интернет-сайты, чаты, посредством которых можно в режиме реального времени обсуждать поправки к законопроектам. Такие контакты лоббистов и должностных лиц, как правило, не подлежат контролю в установленном законом порядке. Посредством специального регулирования невозможно предусмотреть некоторые явления общественной практики, которые непосредственно

сопряжены с лоббизмом: афиширование результатов общественных опросов, популяризация определенных позиций через СМИ, кино-индустрию и шоу-бизнес. Таким образом, периодические изменения и дополнения правовых актов США и Канады свидетельствует о трудностях правового закрепления лоббизма и его реализации.

Все попытки принятия законов, регулирующих лоббистскую деятельность, включая законопроекты, внесенные в Государственную Думу недавно, направлены на создание соответствующих цивилизованных механизмов. Однако в обществе еще не сформировались в полной мере необходимые условия для законодательного закрепления лоббистской деятельности. Поэтому особенно важны опосредованные меры в этом направлении. При этом необходимо подчеркнуть, что конфликт интересов лежит в основе всех коррупционных составляющих лоббистской деятельности.

Одним из направлений противодействия коррупции выступает развитие взаимодействия между государством и институтами гражданского общества. Именно здесь содержится необходимый потенциал для повышения эффективности контрольного механизма за деятельностью чиновников, депутатов, членов Совета Федерации. Важно при этом выявлять конфликт интересов.

Следует развивать открытость и прозрачность в деятельности чиновников и парламентариев. В большинстве случаев населению становится известно о коррупционных фактах из средств массовой информации. Антикоррупционные журналистские расследования, обращения телезрителей и радиослушателей, сообщения в сети Интернет, в том числе со стороны представителей государства, активизируют антикоррупционные настроения. Вместе с тем не во всех случаях такой информации дается адекватная оценка. Для противодействия негативным факторам важно, чтобы эти сведения становились основой реальных расследований.

Существенным фактором усиления контроля за деятельностью парламентариев и чиновников является доступность для граждан информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней. В настоящее время такая информация размещается на официальных сайтах государственных органов в сети Интернет. В свою очередь, общественные объединения и организации гражданского общества могут способствовать дальнейшему распространению и обработке такой информации. Выпуск и распространение антикоррупционных памяток, брошюр способствует повышению эффективности противодействия коррупции.

Очевидно, что лоббизм как институт может существовать независимо от степени законодательного закрепления на разных уровнях:

от местного самоуправления до глобального управления — и перемещаться вслед за смещением центров принятия государственных (надгосударственных) решений. Однако лоббизм как элемент правового государства не может функционировать вне рамок правового поля. Следует законодательно противодействовать коррупционному лоббизму. Одновременно с этим важно расширять возможности лоббизма как инструмента демократических преобразований. Именно предотвращение конфликта интересов в законодательном процессе следует рассматривать как первоочередную меру в процессе формирования цивилизованного лоббизма.

Таким образом, введение института урегулирования конфликта интересов в законодательном процессе предопределено объективными факторами. При этом необходимо учитывать названные выше и иные особенности предотвращения коррупции и конфликта интересов в законодательном процессе. Очевидна также необходимость создания соответствующего контрольного правового механизма за предотвращением конфликта интересов в законодательном процессе, включая меры ответственности для парламентария.

Глава 8

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

И.В. Плюгина

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон № 273-ФЗ) категория «конфликт интересов» нашла свое отражение в образовательном законодательстве Российской Федерации.

Сама идея специального регулирования конфликта интересов в сфере образования, несомненно, заслуживает поддержки. Образовательный процесс в силу его специфики связан с существенными коррупционными рисками, и разработка мер, направленных на предупреждение и преодоление конфликта интересов, должна способствовать их минимизации. Однако в силу причин как объективного, так и субъективного характера, формированию действенного механизма предупреждения и преодоления конфликта интересов в сфере образования будут сопутствовать определенные трудности. Они обусловлены, в частности, недостаточной информационной открытостью организаций, осуществляющих образовательную деятельность; необходимостью дальнейшего совершенствования государственного и общественного контроля в сфере образования; методологическими проблемами выделения критериев оценки качества образовательных услуг; незаинтересованностью участников образовательного процесса в раскрытии ситуаций, связанных с конфликтом интересов.

В настоящее время правовая база, регламентирующая общественные отношения, связанные с предупреждением и преодолением конфликтов интересов в сфере образования, в окончательном виде еще не сформирована. Регулирование указанных вопросов в нормах Закона № 273-ФЗ весьма ограничено, фрагментарно. По сути, оно сводится к определению понятия «конфликт интересов педагогического работника», установлению запрета оказания платных образовательных услуг, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника, а также к закреплению основ создания и функционирования комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Необходимо подчеркнуть, что на законодательном уровне не установлена прямая обязанность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, регулировать на локальном уровне вопросы, связанные с конфликтом

интересов (за исключением подготовки акта, регламентирующего деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений). В Законе о противодействии коррупции принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в рамках предупреждения коррупции называется в числе возможных, но не обязательных. Вместе с тем существует практика, хотя и немногочисленная, принятия специального локального акта, направленного на регламентацию порядка выявления и урегулирования конфликтов интересов в ходе выполнения работниками организации, осуществляющей образовательную деятельность, своих трудовых обязанностей. По большей части подобные акты не содержат детальных процедур, иногда сводятся к простому перечислению типовых случаев конфликта интересов, однако встречаются и положительные примеры, когда закрепляется четко прописанный механизм с приложением основных форм документов, необходимых для его обеспечения. Исходя из анализа уже принятых и действующих локальных актов, посвященных конфликту интересов в сфере образования, можно сделать вывод о том, что без надлежащего научно-методического обеспечения большинству образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, самостоятельно разработать и регламентировать подобные процедуры будет сложно.

Следует отметить, что за рубежом распространена модель, при которой вопросы предупреждения и преодоления конфликтов интересов в сфере образования регулируются самими образовательными организациями, при этом методическое обеспечение осуществляется органами государственной власти, должностными лицами или иными субъектами. Например, в Новой Зеландии Закон об образовании от 29 сентября 1989 г. № 80 лишь упоминает отдельные вопросы, связанные с конфликтом интересов, детальные рекомендации общественным организациям по регулированию конфликтов интересов разработаны Управлением генерального контролера и аудитора¹ (в некоторых провинциях имеется собственное регулирование по данному вопросу). В США рекомендации по урегулированию конфликта интересов в сфере образования предлагаются Ассоциацией управляющих советов университетов и колледжей². Указанные ре-

¹ См.: Managing conflicts of interest: Guidance for public entities. URL: <http://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-public-entities>

² См.: AGB Board of Directors' Statement on Conflict of Interest with Guidelines on Compelling Benefit. Washington: Association of Governing Boards of Universities and Colleges, 2013. URL: <http://agb.org/statements/2012/agb-statement-on-conflict-of-interest&usg=ALkJrhgfD5zUCAjkVpjO37vsY7vAD6jJQg>

комендации имеют необязательный характер, однако предполагается, что они послужат шаблоном для формирования политики образовательных организаций — участников Ассоциации, направленной на регулирование проблемы конфликта интересов.

Возвращаясь к российскому законодательству, следует указать на некоторые проблемы определения понятийно-категориального аппарата, применяемого при регулировании конфликта интересов в сфере образования. «Конфликт интересов педагогического работника» в Законе № 273-ФЗ определяется как ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Из приведенного понятия следует, что конкретная ситуация может быть рассмотрена в качестве порождающей конфликт интересов педагогического работника при одновременном соблюдении следующих условий:

- такая ситуация должна возникнуть вследствие осуществления педагогическим работником профессиональной деятельности;
- должна иметь место личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества;
- личная заинтересованность должна влиять или мочь потенциально повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей;
- должно иметь место противоречие между личной заинтересованностью педагогического работника и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Содержание приведенного понятия показывает, что оно не является универсальным, его действие распространяется лишь на определенную часть общественных отношений в сфере образования. Сама формулировка «конфликт интересов педагогического работника» предполагает участие в этом конфликте в первую очередь педагогических работников (к которым относятся лица, выполняющие обязанности по обучению, воспитанию обучающихся), а также лиц, имеющих полномочия по организации образовательной деятельности.

Нормами Закона № 273-ФЗ ограничен круг возможных участников конфликта интересов педагогических работников: в качестве таковых указываются педагогические работники, обучающиеся, ро-

дители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся. При этом предполагается, что противоречие интересов будет иметь место между педагогическими работниками, с одной стороны, и обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, с другой стороны. Вместе с тем на практике сторонами конфликта интересов в образовательной сфере могут быть и иные субъекты. В частности, к таким субъектами можно отнести саму образовательную организацию, осуществляющую образовательную деятельность. Как отмечается в научной литературе, образовательная организация является юридическим лицом, вследствие чего для нее потенциально характерен конфликт интересов между самой такой организацией как юридическим лицом и лицами, входящими в ее органы¹. Например, в качестве основания возникновения конфликта интересов педагогического работника и образовательной организации могут быть рассмотрены случаи, когда педагогический работник осуществляет трудовую деятельность в нескольких образовательных организациях и не может уделять необходимого внимания исполнению профессиональных обязанностей по основному месту работы. Другой пример — ситуации, когда педагогический работник осуществляет подготовку обучающихся к внешним конкурсам, олимпиадам в нескольких образовательных организациях. Исходя из буквального толкования норм Закона № 273-ФЗ, стороной конфликта интересов педагогического работника не могут быть лица, еще не зачисленные в образовательное учреждение («обучающийся» — физическое лицо, уже осваивающее образовательную программу), а также лица, еще не заключившие трудовой договор в качестве педагогического работника, но претендующие на занятие соответствующей должности и начавшие проходить необходимые процедуры оформления. Кроме того, конфликт интересов, связанный с реализацией профессиональных обязанностей педагогических работников, может иметь место и между самими педагогическими работниками, например, при распределении учебной нагрузки, при замещении определенных видов должностей.

Конфликт интересов педагогического работника предполагает личную заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества. Вместе с тем следует учитывать, что таковых может и не быть, как это наблюдается в случае принятия решений в пользу третьих лиц, включая обучающихся — членов семьи, родст-

¹ См.: Чепарина О.А., Кобчикова Е.В. Конфликт интересов в гражданско-правовых и иных отношениях с участием образовательных организаций // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 202–204.

венников, друзей (здесь материальную выгоду или преимущества получает не сам педагогический работник, а обучающиеся, которым оказывается протекция). Содержание понятия «личная заинтересованность» в Законе № 273-ФЗ не раскрывается. Однако следует иметь в виду, что в Законе о противодействии коррупции понятие «личная заинтересованность» определено применительно к ситуациям конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе, а в Трудовом кодексе РФ — в целях регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний.

Таким образом, избранный в Законе № 273-ФЗ подход к определению конфликта интересов педагогического работника является относительно узким. Следует отметить, что в зарубежной практике при регулировании конфликта интересов в образовательной сфере используются более широкие понятия и категории, позволяющие предусмотреть значительное количество ситуаций, в которых таковой возникает или может возникнуть, а также предполагающие большее количество их возможных участников. Так, в Новой Зеландии под конфликтом интересов для целей регулирования образовательной сферы предлагается понимать ситуацию, при которой чьи-либо личные интересы, обязательства или взаимоотношения могут повлиять на решения, мнение; в результате конфликта интересов ставится под сомнение независимость, объективность и беспристрастность лица¹.

На образовательные организации, создаваемые в силу п. 1 ст. 22 Закона № 273-ФЗ в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций, распространяется Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Его требования к регулированию конфликта интересов также должны учитываться. Согласно п. 1 ст. 27 данного Закона заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации. Заинтересованными лицами признаются руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан. В случае если заинтересованное лицо имеет заинтересованность в сделке, стороной которой

¹ См.: URL: <http://www.education.govt.nz>

является или намеревается быть некоммерческой организацией, а также в случае иного противоречия интересов указанного лица и некоммерческой организации в отношении существующей или предполагаемой сделки:

– оно обязано сообщить о своей заинтересованности органу управления некоммерческой организацией или органу надзора за ее деятельностью до момента принятия решения о заключении сделки (в бюджетном учреждении — соответствующему органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя);

– сделка должна быть одобрена органом управления некоммерческой организацией или органом надзора за ее деятельностью (в бюджетном учреждении — соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя).

В указанном Федеральном законе № 7-ФЗ предусмотрена ответственность за совершение сделок при наличии конфликта интересов: сама сделка может быть признана судом недействительной, а заинтересованное лицо несет перед некоммерческой организацией ответственность в размере убытков, причиненных им этой некоммерческой организации.

В российском законодательстве типология конфликтов интересов в сфере образования не закреплена. Законом № 273-ФЗ напрямую оговаривается лишь одна ситуация, которая может быть рассмотрена в качестве возможного основания возникновения конфликта интересов педагогического работника: педагогический работник оказывает платные образовательные услуги обучающимся в той же организации, где он работает (п. 2 ст. 48). Как справедливо отмечается в юридической литературе, поскольку ситуация конфликта интересов в педагогической деятельности является недостаточно формализованной, на практике как у работников, так и у руководителей образовательных учреждений и у контролирующих организаций будут неизбежно возникать вопросы: является ли та или иная конкретная ситуация ситуацией конфликта интересов или нет¹.

На локальном уровне образовательными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, перечисляются следующие типовые случаи, порождающие конфликт интересов педагогического работника:

– педагогический работник ведет уроки и платные занятия у одних и тех же учеников;

– педагогический работник «обменивается» с коллегами слабоуспевающими обучающимися для репетиторства;

¹ См.: Чаннов С. Конфликт интересов педагога // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25. С. 15.

- педагогический работник осуществляет репетиторство с учениками, которых обучает;
- педагогический работник осуществляет репетиторство во время урока, внеклассного мероприятия и т.д.;
- педагогический работник получает подарки и услуги;
- педагогический работник участвует в формировании списка класса, особенно первоклассников;
- педагогический работник собирает деньги на нужды класса, школы;
- педагогический работник участвует в жюри конкурсных мероприятий, олимпиад с участием своих обучающихся;
- педагогический работник получает небезвыгодные предложения от родителей учеников, которых он обучает или у которых является классным руководителем;
- педагогический работник участвует в распределении бонусов для учащихся;
- педагогический работник небескорыстно использует возможности родителей обучающихся;
- педагогический работник нарушает установленные в организации запреты и др.

Органом по разрешению конфликтов интересов в сфере образования является комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (ст. 45 Закона № 273-ФЗ). Данная комиссия создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания. Создание комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, то есть для образовательных организаций и организаций, осуществляющих обучение. В соответствии с требованиями Закона № 273-ФЗ в состав комиссии должны входить в равном числе представители совершеннолетних обучающихся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом, который принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии).

Анализ локальных актов, подготовленных во исполнение требований Закона № 273-ФЗ, показал следующие ключевые проблемы:

1. Формальный подход, применяемый в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, при подготовке актов, регламентирующих статус комиссий. Отсутствие должной регламентации создает условия для злоупотреблений, делает неэффективной работу комиссий, приводит к тому, что рассмотрение конкретной ситуации в качестве порождающей конфликт интересов педагогического работника будет осуществляться преимущественно на основе субъективных оценок (при этом можно констатировать повышение риска нарушения принципа независимости при принятии решений). В этой связи целесообразна высокая степень детализации в регулировании порядка создания и деятельности комиссии, процедур принятия решений. Представляется обоснованной подготовка типового положения, регулирующего деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, на федеральном уровне.

2. Другая проблема заключается в фактическом закреплении такого порядка создания и осуществления деятельности комиссий, который не позволяет ее членам объективно и независимо принимать решения. Так, по замыслу законодателя состав комиссии формируется на паритетных началах, однако на практике часто нарушаются нормы о представительстве (например, при закреплении положений о кворуме и порядке принятия решений). Необходимо использовать дифференцированный подход при определении кворума для проведения заседаний комиссии и принятия ею решений, предусматривающий присутствие представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. Изначально недостаточное количество членов комиссии снижает эффективность ее работы, не отвечает требованию объективности рассмотрения споров; если количество членов комиссии не превышает трех человек, решение должно приниматься в присутствии всех членов общим голосованием. Имеется практика назначения руководителя комиссии председателем организации, осуществляющей образовательную деятельность, однако предпочтительным с позиции реализации принципа независимости является использование механизма избрания председателя членами комиссии. Оптимизации деятельности комиссии будет способствовать привлечение к ее работе независимых экспертов, специалистов (если это целесообразно при рассмотрении конкретного спора). Поскольку деятельность комиссий по урегулированию споров между участ-

никами образовательных отношений не ограничивается только предупреждением конфликтов интересов педагогических работников, рекомендуется регламентировать особенности рассмотрения тех или иных споров с учетом правового положения организации, осуществляющей образовательную деятельность (например, сделать акцент на экзаменационной деятельности).

Повышению эффективности деятельности по выявлению конфликтов интересов способствовало бы назначение лица, ответственного за мониторинг ситуации. Одновременно целесообразно возложить на педагогического работника обязанность сообщать о конфликте интересов либо указанному лицу, либо руководителю организации, в которой он осуществляет трудовую деятельность (данную обязанность можно включить отдельным пунктом в трудовой или коллективный договор, а также отразить в нормах Закона № 273-ФЗ), при этом должны быть разработаны четкие меры реагирования на такие сообщения.

В завершение следует высказать предположение о том, что без внешнего надзора (контроля) эффективное предупреждение и преодоление конфликтов интересов в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, будет затруднено.

Таким образом, в действующем законодательстве вопросы предупреждения и преодоления конфликта интересов в сфере образования регламентированы фрагментарно, механизм преодоления конфликта интересов педагогического работника нуждается в дальнейшей разработке. Детально урегулированный порядок предупреждения и преодоления конфликтов интересов, четко прописанные процедуры принятия решений, соблюдение паритетных начал при формировании и организации деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, реализация на всех этапах работы принципа независимости — залог эффективной деятельности по урегулированию конфликта интересов. В целях повышения эффективности регулирования на локальном уровне требуется надлежащее научно-методическое обеспечение со стороны органов государственной власти.

Глава 9

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Н.В. Путило

Статьей 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об охране здоровья) впервые введен механизм урегулирования конфликта интересов при осуществлении медицинской и фармацевтической деятельности. Конфликт интересов — ситуация, при которой у медицинского или фармацевтического работника при осуществлении ими профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента.

Предусмотренный механизм разрешения конфликтов по содержанию близок к тому, который имеется в законодательстве об образовании, но в нем есть несколько особенностей.

После вступления в силу Закона об охране здоровья в 2013 г. механизм разрешения споров не претерпел существенных изменений: уточнения касались лишь того органа, который служил инстанцией разрешения конфликта на федеральном уровне: если раньше это был «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти», то в настоящее время это «уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти». Введение этого уточнения позволило Правительству РФ самостоятельно уполномочивать любой федеральный орган исполнительной власти на участие в разрешении конфликта интересов, в то время как по первоначальному замыслу законодателя под уполномоченным федеральным органом исполнительной власти понимался (с некоторыми исключениями) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения — Минздрав России.

¹ Российская газета. 2011. № 263.

По замыслу законодателя разрешение конфликта интересов представляет собой многоступенчатый процесс. Первый этап — в случае возникновения конфликта интересов медицинский работник или фармацевтический работник обязан проинформировать об этом в письменной форме руководителя медицинской организации или руководителя аптечной организации, в которой он работает. Если речь идет об индивидуальном предпринимателе, осуществляющем медицинскую или фармацевтическую деятельность, то он обязан проинформировать о возникновении конфликта интересов уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Второй этап — руководитель медицинской организации или руководитель аптечной организации в семидневный срок со дня, когда ему стало известно о конфликте интересов, обязан в письменной форме уведомить об этом уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Третий этап — для урегулирования конфликта интересов уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти образует комиссию по урегулированию конфликта интересов.

Часть 5 ст. 75 Закона об охране здоровья установлено, что положение о комиссии по урегулированию конфликта интересов утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Состав комиссии по урегулированию конфликта интересов формируется с учетом исключения возможности возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые указанной комиссией решения.

Приказом Минздрава России от 21 декабря 2012 г. № 1350н «Об утверждении Положения о Комиссии Министерства здравоохранения Российской Федерации по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности» определен порядок формирования и деятельности Комиссии Министерства здравоохранения Российской Федерации по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности.

Несмотря на то что на уровне приказа Минздрава России определен возможный вариант действий Комиссии в случае установления факта противоправного действия медицинского или фармацевтического работника (председательствующий Комиссии передает информацию о совершении указанного действия (бездействии) и подтверждающие такой факт документы в правоприменительные орга-

ны), в научной литературе отмечается¹, что ни законом, ни Положением о Комиссии по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинскими работниками профессиональной деятельности не предусмотрен статус решений указанной Комиссии, не установлено: насколько обязательны решения Комиссии для медицинских организаций, в какие сроки должны исполняться решения и рекомендации Комиссии, чем обеспечивается решение Комиссии и т.д.

В настоящее время законодательно почти не урегулированы иные стороны конфликта интересов, нежели те, которые определены в ст. 74 и 75 Закона об охране здоровья. Между тем еще в 2008 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратил внимание² на то, что одной из наиболее острых является проблема медико-санитарного обеспечения в пенитенциарных учреждениях. Большинство медицинского персонала в местах заключения исполняет свой врачебный долг, однако наличие у медицинских работников уголовно-исполнительной системы специальных званий начальствующего состава и непосредственная подчиненность начальникам пенитенциарных учреждений изначально создает условия, при которых возникает конфликт интересов. Существо проблемы заключается в том, что медицинские работники обязаны подчиняться приказам и указаниям ФСИН России и Минюста России. Ситуация, сложившаяся с оказанием медицинской помощи в учреждениях ФСИН России, противоречит, таким образом, принципам медицинской этики, обязательной для всех без исключения работников здравоохранения, в особенности врачей. Это имеет прямое и непосредственное отношение к защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, сформулированных в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1982 г. № 37/194.

На уровне субъектов Российской Федерации в отличие от федерального уровня регулирования обращается внимание и на иные ситуации с участием медицинских работников, применительно к которым можно говорить о возникновении конфликта интересов.

¹ См.: Канунникова Л.В., Морозова Н.А. Об обеспечении урегулирования конфликта интересов медицинского работника при осуществлении профессиональной деятельности // Медицинское право. 2015. № 4. С. 10–14.

² Цит. по: Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Коми «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Коми в 2009 году». Доступ из системы «КонсультантПлюс».

Так, согласно ранее действовавшему¹ приказу Министерства здравоохранения Забайкальского края от 17 июня 2014 г. № 324 «Об утверждении кодекса профессиональной этики медицинского работника Забайкальского края» медицинский работник, оказываясь вовлеченным в конфликт интересов «пациент — общество», «пациент — семья», должен отдать предпочтение интересам пациента, если только их реализация не причиняет прямого ущерба самому пациенту или окружающим. Медицинский работник должен обязательно информировать руководство медицинской организации о невозможности обслуживания пациента в определенных случаях, связанных с непредвиденными аварийными ситуациями, бытовыми проблемами пациента и другими возникающими проблемами социального характера.

В аналогичном документе², действующем сегодня в Свердловской области, также имеется специальная статья, посвященная конфликту интересов, в которой закреплено требование к медицинскому работнику, состоящее в том, что при возникновении конфликта интересов медицинский работник должен отдать предпочтение интересам пациента, если только их реализация не причиняет прямого ущерба самому пациенту или окружающим.

Таким образом, можно выделить как минимум две особенности регламентации конфликта интересов в сфере охраны здоровья граждан на уровне субъектов Федерации. Первая: на региональном уровне конфликт интересов рассматривается не только в правовом поле (поскольку его сторонами являются лица, не находящиеся в юридической связи с медицинским работником, а именно: семья, окружение пациента и т.д.). Вторая: на региональном уровне конфликт интересов рассматривается более широко. Понятие «конфликт интересов» на региональном уровне может быть применено не только к ситуации, при которой работник находится в недопустимой связи с фармацевтической компанией (ее представителями), но и ко всем отношениям с пациентами, к которым представители фармацевтической компании не имеют никакого отношения.

Полагаем, что формулировки ст. 75 Закона об охране здоровья при определении конфликта интересов пострадали от чрезмерной ориентации на ст. 74 того же Закона, устанавливающую запреты при

¹ Утратил силу в связи с изданием приказа Министерства здравоохранения Забайкальского края от 23 декабря 2015 г. № 776.

² Приказ Минздрава Свердловской области от 28 марта 2014 г. № 412-п «Об утверждении Кодекса профессиональной этики медицинского работника Свердловской области».

осуществлении медицинской (фармацевтической деятельности), касающиеся весьма узкого спектра этой деятельности — назначение лекарственных препаратов. Несомненно, необходимо снизить возможность медицинского (фармацевтического) работника пренебречь интересами пациента, но, оказав содействие продаже того или иного лекарственного препарата, получить то или иное преимущество лично для себя. В то же время следует учитывать, что конфликт интересов может состоять и в том, что медицинские работники выписывают лекарственные препараты и назначают лечение, руководствуясь иными аргументами, но не максимальным обеспечением интереса пациента в выздоровлении.

Полагаем, что конфликтом интереса следует считать все ситуации, при которых у медицинского работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества, и которые влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение медицинским работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами пациента (его законных представителей, родственников).

Институт конфликта интересов введен в законодательство Российской Федерации в сфере здравоохранения в целях разрешения и предотвращения возникновения нежелательных ситуаций. Прежде всего, речь идет о нарушении норм, более относящихся к сфере этики и морали, нежели права. Нарушение же собственно правовых предписаний состоит в пренебрежении требованиями дисциплины, а также в несоблюдении специальных юридических запретов. За данные деяния наступает юридическая ответственность, а механизм разрешения конфликта интересов не используется.

Однако согласно ст. 6.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях невыполнение обязанностей о представлении информации о конфликте интересов при осуществлении медицинской и фармацевтической деятельности влечет за собой административную ответственность.

Непредставление медицинским работником информации о возникновении конфликта интересов руководителю медицинской организации, в которой он работает, либо фармацевтическим работником информации о возникновении конфликта интересов руководителю аптечной организации, в которой он работает, влечет наложение административного штрафа в размере от 3000 до 5000 руб.

Непредставление или несвоевременное представление руководителем медицинской организации уведомления о возникновении конфликта интересов медицинского работника или руководителем

аптечной организации уведомления о возникновении конфликта интересов фармацевтического работника в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти влечет наложение административного штрафа в размере от 5000 до 10 000 руб.

Непредставление индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность, информации о возникновении конфликта интересов в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти влечет наложение административного штрафа в размере от 3000 до 5000 руб.

Совершение указанных административных правонарушений лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет наложение административного штрафа в размере от 10 000 до 20 000 руб. либо дисквалификацию на срок до шести месяцев.

Сравнительный анализ норм, касающихся конфликта интересов в сфере образования и в сфере здравоохранения, показывает, что механизм разрешения конфликта в сфере здравоохранения *в наименьшей степени ориентирован на простоту и удобство использования, что снижает и возможность его оперативного использования*. Поэтому следует изменить механизм разрешения конфликта интересов в сфере охраны здоровья граждан, *заменяя федеральный уровень рассмотрения споров на уровень субъектов Российской Федерации*. Спор может рассматриваться и в самой организации, если стороной конфликта не выступает руководитель организации. В целях учета интересов лиц, являющихся сторонами конфликта и интересов и участниками соответствующих процедур по разрешению конфликта, следует внести изменения в ст. 75 Закона об охране здоровья, в результате которых споры будут рассматриваться как можно ближе к месту конфликта.

Глава 10

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Т.Л. Козлов

Формирование системы предупреждения коррупции в государственных и муниципальных органах происходит достаточно активно. При этом законодательные новеллы, касающиеся того или иного антикоррупционного института, не всегда успешно внедряются в практику и не всегда работают на предупреждение коррупции.

Так, практика прокурорского надзора 2008—2009 гг. свидетельствовала о низкой эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в указанный период. Анализ материалов прокурорских проверок, опросы государственных служащих, показали, что в указанный период заседания комиссий проводились в единичных случаях, чаще всего на основании представлений органов прокуратуры, ситуации конфликта интересов практически не рассматривались. Работа по выявлению и предотвращению конфликта интересов не велась или имела формальный характер. В 2009 г. прокурорами было выявлено свыше 800 нарушений требований действующего законодательства в деятельности комиссий, созданных в органах государственной власти и местного самоуправления. В целях устранения нарушений прокурорами принесено более 200 протестов и внесено более 300 представлений, по результатам рассмотрения которых около 200 должностных лиц было привлечено к дисциплинарной ответственности.

Опрос, проводившийся автором в целях выяснения информированности государственных служащих о деятельности упомянутых комиссий и о степени эффективности их работы, показал, что если в октябре 2009 г. на вопрос, образована ли в Вашем органе комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, положительно ответило лишь 89,7% респондентов, то в мае 2010 г. — уже все 100% опрошенных, что свидетельствует о создании таких комиссий во всех представленных органах и о повышении информированности государственных служащих.

Что же касается активности этих комиссий, то на вопрос, проводились ли заседания комиссии по урегулированию конфликта интересов в Вашем органе, только 29,9% в октябре 2009 г. и 30% в мае 2010 г. ответили положительно; отрицательно ответили 51,7% и 40% соответственно. 18,4% опрошенных в октябре 2009 г. и 30% в мае 2010 г. сообщили о том, что им не известно о проведении таких заседаний. Из числа ответивших положительно в качестве предмета рассмотрения 58,6% в октябре 2009 г. и 33% в мае 2010 г. указали несоблюдение требований к служебному поведению, а 41,4% опрошенных и 33% соответственно — урегулирование конфликта интересов.

Данные результаты подтверждали выводы о низкой эффективности комиссий, формальном подходе к содержанию их деятельности, слабой информационной поддержке проводимой в действительности работы в 2008–2009 гг. Однако уже по итогам 2010 г. можно говорить о стопроцентном создании комиссий во всех федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и значительной активизации их работы.

Национальный план в качестве одной из мер противодействия коррупции называет законодательное развитие механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. На реализацию указанной меры направлены, в частности, положения Закона о противодействии коррупции. В то же время данный институт российским законодательством используется относительно давно, в том числе применительно к служебным отношениям, например, в Законах № 79-ФЗ и 25-ФЗ. Возникает вопрос: почему ситуации конфликта интересов уделяется особое внимание в нормах приведенных законов?

Законодательное закрепление рассматриваемого механизма в числе прочего направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных обязанностей, исключение злоупотреблений на службе. Наличие конфликта интересов на государственной и муниципальной службе при реализации необходимых социально-экономических программ и мероприятий, особенно в условиях мирового финансового кризиса, последствия которого испытывает Россия, разрушает фундаментальные демократические процессы, подрывает политические и правовые устои государственной власти и ее авторитет.

Должностные обязанности возлагаются на государственных служащих исключительно для выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Объем и содержание должностных обязанностей конкретного государственного служа-

шего вытекают из соответствующих нормативных правовых актов, должностного регламента и служебного контракта.

Вся практическая деятельность государственного служащего должна быть направлена на добросовестное выполнение служебного долга, обеспечение интересов общества и государства. Отклонения от такой линии поведения и призван предотвратить институт урегулирования конфликта интересов.

Урегулирование конфликта интересов, по мнению С.Е. Чаннова, является одним из важнейших антикоррупционных механизмов и одновременно способом обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений¹.

Организация комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов рассматривается как создание внутриведомственной основы противодействия коррупции в рамках проводимой в стране административной реформы.

Введение института урегулирования конфликта интересов связано и с международными обязательствами России, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции (Нью-Йорк, 2003). Согласно п. 4 ст. 7 «Публичный сектор» названной Конвенции каждое государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц, к которому отсылает упомянутая Конвенция, механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов регламентированы в следующих положениях главы II «Коллизии интересов и отказ от права»:

– государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей. Они не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций и не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отправлением (п. 4);

– в той мере, в какой к этому обязывает должность, и в соответствии с законами или административными положениями государственные должностные лица сообщают о деловых, коммерческих или

¹ Чанов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов // Административное право и процесс. 2011. № 5.

финансовых интересах или о деятельности, осуществляемой с целью получения финансовой прибыли, которые могут привести к возможной коллизии интересов. В случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц они действуют сообразно с мерами, установленными для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов (п. 5);

– государственные должностные лица никогда не пользуются недолжным образом государственными денежными средствами, собственностью, услугами или информацией, полученной ими при исполнении или в результате исполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций (п. 6);

– государственные должностные лица действуют сообразно с мерами, установленными законом или административными положениями, для того, чтобы после ухода со своих официальных должностей они не злоупотребляли своим прежним служебным положением (п. 7).

Перечисленные положения, наряду с другими, касающимися урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, закреплены в ряде нормативных правовых актов Российской Федерации. Впервые применительно к государственной службе такая норма появилась в п. 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885, где было установлено, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

По мнению Н.В. Новоселовой, данное положение носило, скорее, декларативный характер, поскольку его значение было нивелировано формулировкой ст. 11 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ныне утратил силу), запрещающей государственному служащему заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Она же отмечает, что введение института конфликта интересов в Закон № 79-ФЗ было связано с либерализацией запрета на занятие другой оплачиваемой работой.

Здесь возможна так называемая ситуация возникновения конфликта интересов при правомерном извлечении дохода. Однако

правоприменительная практика показала, что конфликтная ситуация возникает отнюдь не только при занятии иной оплачиваемой деятельностью.

Например, по материалам проверки, проведенной прокурором одного из районов Амурской области по коллективному обращению индивидуальных предпринимателей, в Арбитражный суд Амурской области было внесено исковое заявление о признании недействительным (ничтожным) в силу ст. 168 ГК РФ договора аренды муниципального недвижимого имущества, заключенного между администрацией сельсовета и ООО «Стрелец». Оспариваемый договор аренды муниципального недвижимого имущества был заключен без проведения конкурса (аукциона). При этом следует отметить, что руководитель ООО «Стрелец» является сыном главы администрации сельсовета. В ходе судебного разбирательства ответчики расторгли оспариваемый договор, удовлетворив тем самым требования прокурора в добровольном порядке. Определением арбитражного суда производство по делу прекращено.

Другой пример. Прокурором одного из районов Удмуртской республики направлена информация в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении заместителя главы администрации муниципального образования, который являлся председателем комиссии по проведению торгов на право заключения муниципального контракта на проведение капитального ремонта многоквартирного дома. При этом победителем по двум лотам торгов признано ООО «Коммунальщик», учредителем которого является зять обвиняемого. В ходе рассмотрения информации прокурора района комиссией установлен факт конфликта интересов, контракт с виновным служащим расторгнут, и он уволен с муниципальной службы.

Подробному описанию существа конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, его определению и признакам посвящены ст. 10 о противодействии коррупции, ст. 19 Закона № 79-ФЗ и ст. 14.1 Закона № 25-ФЗ.

Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе, напомним, понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда указанным правам и законным инте-

ресам. В законодательстве предлагается и дефиниция личной заинтересованности, под которой понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Нетрудно заметить, что вышеприведенное определение личной заинтересованности соотносится с понятием корыстной заинтересованности в уголовном законе.

В то же время личная заинтересованность с точки зрения уголовного законодательства означает стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность.

Определенное противоречие здесь присутствует, и в целях эффективного противостояния коррупционным правонарушениям требуется обеспечить согласованность используемой терминологии. Для этого возможны к рассмотрению разные варианты. Первый — это законодательное закрепление широкого (конвенционного) понимания коррупции не только как подкупа и продажности, но и как действия, совершаемого с использованием должностного (служебного) положения в целях обретения имущественных и неимущественных выгод (преимуществ). Однако в этом случае в структуре личной заинтересованности, используемой российским уголовным законом, потребуется вычленение коррупционных мотивов, поскольку личная неприязнь, желание скрыть некомпетентность, действительное положение вещей в противовес, скажем, семейственности, протекционизму, групповому криминальному интересу вряд ли могут составлять коррупционную мотивацию.

Другой вариант — это замена в законодательстве о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции термина «личная заинтересованность» на термин «корыстная заинтересованность». В этом случае будет прослеживаться криминологическая связка между неурегулированным конфликтом интересов и последующим злоупотреблением (превышением) должностным положением из корыстной заинтересованности, что согласно действующему перечню преступлений коррупционной направленности (№ 23) будет отнесено к преступлениям коррупционной направленности.

Основным конфликтогенным признаком в рассматриваемом институте выступает наличие или возможность возникновения проти-

воречия между личными интересами государственного (муниципального) служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта. Наличие противоречия говорит о состоявшемся конфликте интересов, который необходимо урегулировать (фактическое нахождение на службе мужа и жены, например, в порядке подчиненности).

Потенциальный конфликт интересов может иметь место, например, при выполнении иной оплачиваемой работы. Так, если государственный служащий реализует функции государственного органа в части организации и проведения конкурсов на закупку материально-технических средств и одновременно преподает на платных курсах подготовки специалистов коммерческих организаций, обеспечивающих участие их организаций в конкурсах на поставку товаров, (работ, услуг) для государственных нужд, то в этом случае имеет место потенциальный конфликт интересов, для своевременного предупреждения которого государственный служащий обязан проинформировать о своей личной заинтересованности представителя нанимателя в письменной форме.

По мнению исследователей, конфликт интересов не является служебным спором, так как возникает не по поводу установления или применения условий труда, а по поводу наличия или отсутствия личной заинтересованности у служащего. Вместе с тем решение, принятое в результате разрешения конфликта интересов, может быть обжаловано в комиссию по служебным спорам или в суд. В таком случае возникает индивидуальный служебный спор по поводу урегулирования конфликта интересов.

Как отмечает О.В. Казаченкова, конфликт интересов на государственной и муниципальной службе выступает как конфликт между реальным и должным, между законными интересами общества, государства, публичным долгом и личным интересом служащего, между ролями служащего как должностного лица и человека с устоявшейся системой социальных ценностей и взглядов, между правильным и неправильным социальным поведением с точки зрения морали, служебной этики и профессионального долга и всегда проходит через личность государственного и муниципального служащего¹.

По мнению Д.И. Дедова, конфликт интересов возникает у лица, когда оно не свободно в своем выборе². Даже формально независи-

¹ См.: Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 3–7.

² См.: Дедов В.И. Конфликт интересов. М., 2004.

мые лица в отдельных случаях вынуждены встать перед выбором, и часто этот выбор оказывается не в пользу тех интересов, которые нуждаются в правовой защите (публичных интересов). Этот феномен также можно объяснить с позиции определенности человеческого существования: нарушая публичные интересы, человек совершает нецивилизованные поступки, отдаляясь от духовного и приближаясь к физическому, животному состоянию.

Практика прокурорского надзора позволяет выделить следующие формальные правонарушения коррупционной направленности, связанные с конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе:

1. Непринятие государственным или муниципальным служащим мер по предотвращению конфликта интересов, а равно неуведомление представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов либо о наличии личной заинтересованности, которая может к нему привести.

Обязанность государственного и муниципального служащего по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и требование об обязательности и письменной форме уведомления о наличии личной заинтересованности содержится в ст. 11 Закона о противодействии коррупции, п. 12 ч. 1 ст. 15 Закона № 79-ФЗ и п. 11 ч. 1 ст. 12 Закона № 25-ФЗ. Невыполнение данной обязанности влечет увольнение со службы в связи с утратой доверия. Однако надо понимать, что если ситуация конфликта интересов привела к каким-либо негативным материальным последствиям, служащий может быть привлечен также и к гражданско-правовой ответственности. Кроме того, действия государственного (муниципального) служащего могут образовывать состав административного правонарушения, скажем, нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков (ст. 7.30 КоАП РФ). В этом случае наряду с дисциплинарной ответственностью за неисполнение обязанности по уведомлению представителя нанимателя о личной заинтересованности служащий может быть привлечен к ответственности административной.

2. Непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Основной задачей представителя нанимателя (работодателя) является предотвращение случаев возникновения у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов в служебных отношениях. Цель — недопущение

причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования.

Руководитель государственного (муниципального) служащего, получив информацию о реальном или потенциальном конфликте интересов, который возник или может возникнуть у его подчиненного, должен принять меры по предотвращению этого конфликта. Такими мерами могут быть предупреждение о недопустимости осуществления тех или иных действий, установление прямого запрета на их осуществление, внесение изменений в должностной регламент, перевод на другую должность. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов со стороны руководителя органа (представителя нанимателя, работодателя) может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, в том числе его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей, но с сохранением денежного содержания.

3. Владение государственным или муниципальным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно непринятие мер к передаче принадлежащих ему указанных активов в доверительное управление в случае, если такое владение приводит или может привести к конфликту интересов.

Пример: прокуратурой Ставропольского края установлено, что депутат Государственной Думы Ставропольского края А., одновременно являясь одним из учредителей ООО (СП «Джалга»), принимал участие в его управлении посредством участия в собрании учредителей, на котором принимались решения о кредитовании ООО, а также при решении вопросов о заключении крупных сделок. А. оказывал покровительство указанному предприятию посредством направления официальных обращений и запросов о нарушениях в деятельности конкурентов в интересах своего ООО в органы прокуратуры и иные контролирующие органы. Тем самым им были нарушены положения законодательства о противодействии коррупции, в том числе нормы о недопущении конфликта интересов.

Еще один пример: прокурорской проверкой установлено, что ряд государственных служащих Управления Роспотребнадзора по Свердловской области были учредителями коммерческих и некоммерческих организаций. В частности, начальник отдела надзора за питанием населения гр-н Л. являлся учредителем ООО «Фирма Растер», а заместитель руководителя Управления гр-н Г. являлся учредителем ООО «Део».

Основными направлениями деятельности указанных коммерческих организаций являлось производство, а также оптовая и розничная торговля дезинфицирующими средствами. Одновременно ООО «Растер» и ООО «Део» являлись поставщиками средств дезинфекции для ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области» (учреждения, обеспечивающего деятельность Управления Роспотребнадзора по Свердловской области и входящего вместе с последним в систему Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации). Кроме того, между ООО «Растер» и ФГУ науки «Екатеринбургский медицинский научный центр профилактики и охраны здоровья рабочих предприятий» (подведомственно Роспотребнадзору) заключен договор аренды нежилых помещений, находящихся на балансе данного учреждения.

Таким образом, владение долями в уставных капиталах коммерческих организаций порождало конфликт частных и государственных интересов, который, в свою очередь, провоцировал употребление государственными служащими своих должностных полномочий в собственных коммерческих целях.

4. Замещение должности государственной (муниципальной) службы в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с государственным (муниципальным) служащим, если это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

По итогам прокурорской проверки было установлено, что главой администрации одного из районов Чувашской Республики в нарушение п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона № 25-ФЗ заключен трудовой договор с назначением на должность муниципальной службы начальника отдела строительства, дорожного и жилищно-коммунального хозяйства администрации своей сестры. Внесено представление, направлено исковое заявление в суд об устранении нарушений путем расторжения трудового договора, которое удовлетворено.

Факт нахождения на должностях государственной гражданской службы лиц, состоящих в близком родстве, выявлен прокуратурой Астраханской области в Управлении Росприроднадзора по области. Начальник отдела надзора за водными и земельными ресурсами С. приходилась дочерью государственному служащему, замещавшему должность руководителя этого Управления. По результатам проверки указанный руководитель освободил занимаемую должность.

5. Занятие иной оплачиваемой деятельностью без уведомления представителя нанимателя при наличии (возможности) конфликта интересов.

Прокуратурой Курской области были выявлены нарушения порядка выполнения иной оплачиваемой работы государственными служащими. Так, заместитель начальника отдела комитета по труду и занятости населения области в рабочее время занимался педагогической деятельностью в пяти государственных учреждениях, получив от этой деятельности в течение 2009 г. доход более 100 тыс. руб. При этом служащий не уведомил представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы.

Таким образом, к вопросам, подлежащим проверке в рамках реализуемых прокуратурой надзорных мероприятий, может быть отнесено установление в действиях государственного (муниципального) служащего реального или потенциального конфликта интересов, факта принятия (непринятия) служащим и его непосредственным начальником, руководителем органа предусмотренных законодательством мер по недопущению или урегулированию конфликта интересов.

В частности, выяснению подлежит вопрос о письменном уведомлении государственным (муниципальным) служащим своего непосредственного начальника (представителя нанимателя, работодателя) о возникшем или могущим возникнуть конфликте интересов и мерах, принятых руководителем в связи с таким уведомлением, их соответствии требованиям законодательства.

Введя в правовое поле такую категорию, как конфликт интересов, законодатель предусмотрел и организационный механизм его урегулирования. Для этого в государственном органе образуются (а в муниципальном органе могут образовываться) специальные комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов. Порядок создания и деятельности комиссий регламентирован Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», которым было утверждено новое Положение о соответствующих комиссиях.

По справедливой оценке С.Е. Чаннова, в новом Положении не был преодолен наиболее существенный недостаток предыдущего Положения — рекомендательный характер решений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. По его мнению, решения комиссий по урегулированию конфликта интересов должны носить обязательный характер. Данный вывод основывается на рассмотрении процедуры урегулирования конфликта интересов на государственной службе как элемента антикоррупционного механизма нового закона, основанного на максимальной элиминации

дискреционных полномочий в данном вопросе отдельных должностных лиц, коллегиальном и открытом решении данного вопроса.

Задача комиссий фактически состоит в содействии руководителям государственных органов в обеспечении соблюдения служащими требований к служебному поведению и осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции. Основной формой работы таких комиссий является заседание, по результатам которого принимается решение о соблюдении или несоблюдении требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. Принятое решение является основанием для внесения комиссией руководителю государственного органа рекомендаций в отношении государственного служащего, суть которых в зависимости от характера допущенного нарушения заключается либо в его порицании (государственному служащему указывается на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов), либо в применении к государственному служащему конкретной меры ответственности.

Следует обратить внимание на то, что руководитель государственного органа не связан мнением комиссии при принятии решения о мере воздействия на государственного служащего; в то же время на него возлагается обязанность информировать комиссию о рассмотрении рекомендаций и принятом решении.

В случае установления комиссией признаков правонарушения такая информация предоставляется либо руководителю государственного органа (при выявлении дисциплинарного проступка), либо в правоприменительные органы (при выявлении факта совершения государственным служащим действия (факта бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления), которые в пределах своей компетенции обязаны принять необходимые процессуальные решения.

В целом следует отметить, что вышеупомянутое Положение, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821, учло ряд недостатков относительно правового статуса комиссий, действовавших на основании Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269. В частности, конкретизированы и соотнесены с нормами Закона о противодействии коррупции основания заседания комиссий, устанавливаемые факты и принимаемые решения.

В то же время совершенствование организационно-правового механизма противодействия коррупции должно носить не эпизодический, а системный характер. В связи с этим представляется целесообразным развитие на базе комиссий по соблюдению требований к

служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов системы административной юстиции, которая может функционировать в системе исполнительной власти под эгидой пресловутого федерального органа по управлению государственной службой в качестве досудебного механизма разрешения проблем, возникающих в служебных правоотношениях.

Исходя же из существующего положения вещей, в рамках надзорных мероприятий прокуратурой проверяется факт образования в государственных органах (в муниципальных органах только при наличии правовых оснований, содержащихся в Законе № 25-ФЗ) комиссий, а также соответствие требованиям федерального законодательства правовых актов государственных и муниципальных органов об образовании комиссий, в том числе в части включения установленного числа независимых экспертов. Кроме того, изучаются материалы работы комиссий, выясняются факты рассмотрения (нерассмотрения) комиссиями случаев конфликта интересов при наличии письменных уведомлений государственных (муниципальных) служащих или иной информации о таких конфликтах, проверяется соответствие требованиям законодательства принятых комиссиями и руководителями органов решений.

Типичным нарушением законов при формировании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, выявленным в ходе прокурорских проверок 2010 г. в 15 регионах Российской Федерации, является несоблюдение требований к составу комиссий: отсутствие независимых экспертов в составе комиссий, включение недостаточного числа независимых экспертов вместо установленной законом одной четверти состава. Всего за 2010 г. органами прокуратуры выявлено 1389 нарушений в деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, выявлено 390 незаконных правовых актов. В результате 177 служащих по представлениям прокуроров привлечено к дисциплинарной ответственности, а 41 служащий предостережен о недопустимости нарушения закона.

До недавнего времени как нарушение фиксировалось указание в акте государственного органа персональных данных независимых экспертов. Однако Президиум Верховного Суда Российской Федерации в своем решении от 21 июля 2010 г. № 11ПВ10 пришел к выводу о том, что исходя из системного толкования норм права, слова «без указания персональных данных экспертов» в ч. 6 ст. 19 Закона № 79-ФЗ относятся к запросам о приглашении экспертов в состав комиссии. Следовательно, персональные данные экспертов не подлежат указанию лишь в запросах о приглашении в состав комиссии

независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, направляемых руководителем соответствующего государственного органа в научные организации и образовательные учреждения, другие организации.

Комиссии, как правило, в силу имеющихся ограниченных полномочий или иных причин, прежде всего связанных с искаженным пониманием принципа корпоративности, не устанавливают факт личной заинтересованности служащих. Так, при наличии сведений о владении государственным гражданским служащим контрольно-ревизионного управления Астраханской области акциями коммерческой организации и возможного в связи с этим конфликта интересов на государственной службе комиссия по урегулированию конфликта интересов данный вопрос не рассматривала. Нарушение установленным законодательством ограничения продолжалось вплоть до прокурорской проверки. Сложилась практика, когда при направлении в комиссии прокурорами соответствующей информации с государственными и муниципальными служащими, допустившими конфликт интересов, служебный контракт (трудовой договор) расторгается по инициативе самого служащего. Никаких негативных последствий для названных лиц это не влечет, а также не препятствует замещению в дальнейшем должностей государственной и муниципальной службы.

Основным недостатком образуемых в органах государственной власти комиссий, как уже отмечалось, продолжает оставаться их вспомогательная, а не основная роль в вопросах регулирования служебного поведения государственных служащих и рекомендательный характер принимаемых решений. Тем не менее антикоррупционный потенциал этого института очевиден. Своевременное рассмотрение ситуаций личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, которая может привести к конфликту интересов, позволяет избежать собственно самого конфликта. Однако работа комиссий по урегулированию конфликта интересов носит профилактический характер, поскольку решения об отнесении тех или иных случаев к ситуации конфликта интересов становятся общеизвестны в пределах государственного органа и являются основой формирования антикоррупционного мышления и поведения.

В связи с этим обеспечение законности в деятельности комиссий, своевременное выявление коррупционных правонарушений, совершаемых государственными и муниципальными служащими в ситуации конфликта интересов, средствами прокурорского надзора актуально, востребовано и укладывается в направление работы органов прокуратуры по профилактике коррупции в государственных и муниципальных органах.

Глава 11

КАТЕГОРИЯ «КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ» ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ И ДРУГИХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

*А.М. Цирин,
В.В. Севальнев*

Отечественные и зарубежные эксперты единодушно отмечают, что категория «конфликт интересов» является основным источником возникновения коррупции. В связи с этим особенно актуальным представляется разработка научно обоснованной системы выявления и разрешения «конфликта интересов», что будет являться залогом снижения коррупционных проявлений в публичном и частном секторах.

Во многих зарубежных странах разработаны специальные законы и подзаконные правовые акты, позволяющие на практике реализовывать механизм выявления и разрешения конфликта интересов. В отдельных странах, таких как, например, Канада и США, уже выстроена целостная система выявления и разрешения конфликта интересов, а в Китайской Народной Республике только начинают создаваться институциональные основы рассматриваемой категории.

В Канаде в 2006 г. принят отдельный Закон о конфликте интересов (Conflict of Interest Act) и введена должность комиссара по конфликту интересов и этике (Conflict of Interest and Ethics Commissioner), что позволяет минимизировать случаи возникновения конфликта интересов, лоббирования, использования административного ресурса со стороны членов Парламента Канады, кабинета министров, председателей и членов совета директоров государственных предприятий. Наличие в правовой системе государства специального законодательного акта, посвященного регламентации выявления и разрешения конфликта интересов, является скорее исключением, нежели правилом в международной законодательной практике.

По аналогичному пути пошел и законодатель Хорватии: стратегия противодействия коррупции в данном государстве базируется на Законе о предотвращении конфликта интересов 2011 г.

В США нет отдельного закона о выявлении и разрешении конфликта интересов, но тем не менее данные вопросы регламентиро-

ваны достаточно детально. В первую очередь это связано с тем, что законные и подзаконные акты фокусируются на создании механизма превенции возникновения конфликта интересов и колоссальных штрафных санкциях за его возникновение. Данный механизм состоит из следующих элементов:

– декларирование имущества: такое декларирование бывает открытым и закрытым: президент, вице-президент, высокопоставленные государственные чиновники, и некоторые другие лица декларируют свое имущество в открытом порядке (в настоящее время насчитывается более 25 тыс. чиновников обязанных открыто декларировать свое имущество), остальные делают это в закрытом порядке;

– принятие мер в отношении имущества, ведущего к конфликту интересов или имеющего потенциал для возникновения такого конфликта: компетентные органы США проводят проверку деклараций имущества чиновников, и при обнаружении имущества, ведущего или имеющего потенциал для возникновения конфликта интересов, инициируется проведение разбирательства, по результатам которого обычно такое имущество продается или передается в трастовое управление (например, бывший государственный секретарь США Джеймс Бейкер после назначения на должность продал все принадлежащие ему акции коммерческих компаний);

– запрет на осуществление коммерческой деятельности: госслужащим США запрещается лично или через третьих лиц заниматься любой коммерческой деятельностью;

– система запретов и ограничений на занятие определенных должностей или занятие определенной деятельностью в определенных сферах после ухода на пенсию или увольнения с государственной службы: в юрисдикции США данные вопросы регламентированы достаточно четко, во-первых, государственным служащим запрещается в течение от одного до двух лет осуществлять деятельность в сфере, которую они курировали, или занимать должности в компаниях, связанных с такой сферой, во-вторых, государственным служащим запрещается осуществлять представительскую или лоббистскую деятельность в интересах компаний, связанных со сферой их работы, кроме того, запрещается использовать служебную информацию для получения прибыли, подобные запреты действуют, как правило, в течение пяти лет после ухода на пенсию или увольнения с государственной службы.

В Китайской Народной Республике противодействию коррупции придается особенное значение¹, но в связи с историческими и поли-

¹ См. подробнее: Севальнев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1 (44). С. 89–96.

тическими событиями («культурная революция», административно-командный уклад экономики на первоначальном этапе развития государства) элементы механизма выявления и разрешения конфликта интересов стали создаваться только лишь в конце 1980-х гг. после начала проведения политики реформ и открытости, основы которой заложил Дэн Сяопин.

Начиная с 1990-х гг. в Китае разрабатывается единый закон о борьбе с коррупцией (противодействии коррупции), но до сих пор такой законодательный акт не принят. В настоящее время отдельные положения о противодействии коррупции содержатся в различных разрозненных актах правотворчества, в многочисленных подзаконных актах, ведомственных приказах, инструкциях, правилах Коммунистической партии Китая (КПК КНР) и различных министерств и ведомств. Определенная часть документов, регулирующих рассматриваемые вопросы, принимается местными государственными органами власти и управления.

В марте 2015 г. на заседании 3-й сессии ВСНП 12-го созыва уже было одобрено для дальнейшего рассмотрения пяти проектов Закона КНР «О противодействии коррупции» (№ 187, 265, 295, 386, 404), внесенных группами народных депутатов¹. Исторически процесс принятия законов в правовой системе КНР растянут по времени (требуется прохождение многочисленных согласований в подкомитетах и комитетах и финальное публичное обсуждение), можно предположить, что еще потребуется 1–3 года для принятия данного акта. Но уже очевидно, что такой базовый закон будет принят и начнет действовать в КНР.

В правовой системе Российской Федерации понятие категории «конфликт интересов» и «порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов» закреплены в ст. 10 и 11 Закона о противодействии коррупции. Стоит отметить, что данные понятия были уточнены по сравнению с предыдущей редакцией этого Закона. В рассматриваемых статьях первоначальная дефиниция «конфликт интересов на государственной или муниципальной службе» внесенными поправками была заменена на более широкую — «конфликт интересов», также были внесены значительные изменения в определение понятия «личная заинтересованность», выразившиеся в его уточнении и детализации, включении в его конструкцию возможности получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе иму-

¹ 十二届全国人大三次会议秘书处关于第十二届全国人民代表大会第三次会议代表提出议案处理意见的报告 (на китайском языке). URL: http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2015-03/15/nw.D110000renmrb_20150315_1-04.htm

шественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) самим лицом, подпадающим под действие этой статьи и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми рассматриваемое лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Таким образом, подход отечественного законодателя заключается в регламентации категории «конфликта интересов» не через принятие отдельного законодательного акта о конфликте интересов (как, к примеру, в Канаде, Хорватии и др.), а через закрепление основных категорий «конфликта интересов» в тексте базового закона, посвященного противодействию коррупции с последующим принятием дополнительных отраслевых нормативных правовых актов.

В КНР в соответствии с «Пятилетним планом законодательной деятельности КПК КНР (2013–2017 гг.)» поставлена задача построить механизм выявления и разрешения конфликта интересов внутри партии¹.

В результате анализа всех имеющихся нормативных правовых документов, регулирующих отношения в этой сфере, можно сделать вывод о том, что значительный пласт таких документов носит характер подзаконных актов. Отдельные ведомства разработали и приняли собственные правила по выявлению и разрешению конфликта интересов, к числу наиболее типичных можно отнести такие документы, как: Уведомление Верховного народного суда КНР от 27 февраля 2012 г. «О реализации норм неподкупного правительства и предотвращении конфликта интересов в деятельности Верховного суда КНР», Уведомление Народного банка КНР от 15 ноября 2012 г. «Временные правила предотвращения конфликта интересов сотрудников Народного банка КНР», Уведомление Министерства здравоохранения КНР от 26 декабря 2011 г. «Некоторые вопросы предотвращения конфликта интересов среди руководящих сотрудников в системе здравоохранения»; также отдельные положения, связанные с регламентацией конфликта интересов, имеются в УК КНР и в нормативных документах местных органов государственной власти. Лейтмотивом всех документов является усиление контроля над поведением руководящих работников для предотвра-

¹ 中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）（на китайском языке). URL: <http://www.shanxizx.gov.cn/shownews.asp?ID=12399>

шения возникновения конфликта интересов в сфере, которую они курируют.

В китайском правовом поле идет оживленная дискуссия о необходимости принятия отдельного законодательного акта, посвященного категории «конфликт интересов». Так, отдельные специалисты уже разработали различные проекты закона о конфликте интересов¹. Однако учитывая используемый подход в правотворческой работе в КНР представляется маловероятным принятие отдельного специального закона о конфликте интересов в правовой системе КНР. По нашему мнению, основываясь на законодательной и правоприменительной практике Российской Федерации, можно порекомендовать китайскому правотворцу использовать подход, апробированный в отечественном праве: закрепить понятия «конфликт интересов» и «порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов» в соответствующих статьях базового закона о противодействии коррупции (борьбе с коррупцией), что позволит выстроить действенную систему по профилактике коррупции, борьбе с ней и минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В международном праве механизм выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе рассматривается как один из важных механизмов предотвращения коррупции и один из элементов прозрачности и открытости деятельности государственных органов.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. закрепляет стремление государств принимать меры, предупреждающие возникновение коллизии интересов (п. 4 ст. 7).

В России с формальной точки зрения уже сформирован целый пласт антикоррупционного законодательства², однако в области ка-

¹ 聂资鲁 《中国法学》 2013年06期 (на китайском языке). URL: <http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotat-ZGFX201306014.htm>

² Так, принят Закон о противодействии коррупции, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и др. Также следует отметить Указы Президента Российской Федерации: от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супруга) и несовершеннолетних детей»; от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному

тегории выявления и разрешения конфликта интересов в деятельности органов государственной власти все еще остаются определенные законодательные и правоприменительные пробелы.

Таким образом, можно утверждать, что введение категории конфликта интересов в сферу публичного управления связано, прежде всего, с необходимостью предупреждения коррупционного поведения. Поэтому возникновение у государственных служащих конфликта интересов должно предупреждаться и преодолеваться.

Вместе с тем проблема конфликта интересов в отечественном праве носит межотраслевой характер и затрагивает отношения в области гражданского, административного, конституционного, трудового права и других отраслей права. Термин «конфликт интересов» является общепринятым и обозначает противоречие между интересами, которые защищены правом и должны быть удовлетворены действиями другого уполномоченного принципалом лица (поверенного, агента, директора, доверительного управляющего) и личными интересами этого уполномоченного.

Смещение правовых моделей относительно социальной реальности вызывает разбалансировку механизма правового регулирования и способствует замещению правовых регуляторов неформальными взаимоотношениями субъектов права, стремящихся компенсировать недостаточный учет своих интересов в правовой модели. Поэтому можно сделать вывод о наличии объективных причин конфликта интересов в современном обществе. К ним относятся, например:

1) несоразмерность уровня оплаты труда нагрузке, количеству обязанностей и ответственности некоторых должностных лиц, которая порождает у них желание компенсировать эту несоразмерность за счет подконтрольных организаций и граждан;

2) монополия на оказание различного рода услуг в государственном и частном секторах, обуславливающая произвол при определении цены того или иного продукта для конечного потребителя, с одной стороны, и многомиллионные бонусы компаний-монополистов, с другой стороны;

поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»; от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Отметим также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении ими подарка в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, его сдачи и оценки, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

3) недостаточность инструментов контроля, в том числе со стороны общества, за деятельностью должностных лиц;

4) юридические пробелы и коллизии в законодательстве, снижающие качество правового регулирования и оставляющие «лазейки» для совершения коррупционных действий.

В России понятие конфликта интересов определяется через три основных признака:

- 1) личную заинтересованность;
- 2) противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, государства;
- 3) способность привести к причинению вреда этим законным интересам.

Отдельно отметим, что в некоторых федеральных законах, действующих в частноправовой сфере, «конфликт интересов» также раскрывается через категорию лица, заинтересованного в совершении тех или иных действий. Такое понятие содержится, например, в ст. 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Под личной заинтересованностью, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц. Таким образом, личная заинтересованность раскрывается исключительно через выгоды имущественного характера. Представляется, что в будущем данный подход может быть усовершенствован с учетом распространения рассматриваемой категории на случаи, когда личная заинтересованность может иметь и нематериальный характер. Это позволит противостоять заинтересованности в разнообразных личных услугах неимущественного характера.

Вместе с тем конфликт интересов может возникать не только между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, но и у самих государственных и муниципальных служащих в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Такой подход нашел свое отражение в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (ч. 5 ст. 8): «конфликт интересов может также обуславливаться работой государственного служащего по совместитель-

ству в иной организации, в которой он выполняет иную оплачиваемую работу». Таким образом, можно говорить о наличии особого индивидуального конфликта интересов. Это подтверждает комплексную юридическую и этическую природу конфликта интересов, который может быть связан с пересечением самых различных интересов.

В Правительстве Российской Федерации проблемами, связанными с проведением проверок, выявлением и разрешением конфликта интересов, занимается отдел нормативного регулирования вопросов государственной службы Департамента государственной службы и кадров Правительства РФ. В случае трудоустройства высокопоставленных государственных служащих в организации, которые они раньше курировали, данный отдел пишет специальное заключение. Это заключение рассматривается на заседании президиума специальной комиссии. Анализ антикоррупционного законодательства, регламентирующего механизм выявления и разрешения конфликта интересов, показывает, что существует целый ряд нерегламентированных вопросов, начиная с уровня дефиниций. Понятие «конфликт интересов» в том виде, в каком оно сформулировано сейчас, не позволяет использовать личную неимущественную выгоду, мнимый конфликт интересов. На первый взгляд получается, что есть конфликт интересов, но это невозможно доказать. Возникает важный вопрос: если в глазах общественности это выглядит как конфликт интересов, можно ли дать заключение, что его нет? В зарубежном законодательстве применяется термин «мнимый конфликт интересов». В глазах общественности поведение чиновника должно выглядеть кристально честным и чистым, дополнительно доказывать при этом ничего не надо.

Представляется чрезвычайно сложным вопрос о возникновении «конфликта интересов» при доверительном управлении акциями и паями. На практике чиновники передают такие акции и паи в доверительное управление женам, родственникам и другим лицам, поэтому достаточно сложно установить, урегулирован конфликт интересов или нет. Какое должно быть принято решение по данному факту? Это серьезная и ответственная задача, требующая дополнительных научных исследований.

В настоящее время существуют две серьезные проблемы правоприменения в области выявления и разрешения конфликта интересов в деятельности органов государственной и муниципальной власти. Первая из них связана с организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед правительством. В СМИ сообщалось¹, что

¹ URL: <http://www.rbc.ru/economics/19/06/2014/931299.shtml>

не все руководители компаний, обязанные в соответствии с перечнем Правительства¹ декларировать свои доходы, отчитались в установленном порядке. Формально они сослались на то, что нет соответствующей процедуры предоставления подобных конфиденциальных сведений. Проблема еще серьезнее и глубже, так как на основании предоставленных компанией материалов в отношении подобных организаций, фактически коммерческих, целью которых является извлечение прибыли, должны быть введены антикоррупционные стандарты, отличные от гражданских служащих, хотя в законодательных актах записано, что на них распространяются ограничения и запреты, установленные в отношении гражданских служащих. Подобная точка зрения требует серьезного рассмотрения, так как в настоящее время предполагается распространение антикоррупционных стандартов на все организации как на гражданских служащих.

На наш взгляд, в этом вопросе необходимо попытаться учесть специфику подобных организаций и выделить следующие категории: гражданские служащие, замещающие госдолжности; работники организаций, доля участия государства в которых более 50%.

Ограничения и запреты должны соблюдать все лица, включенные в перечни должностей, связанных с коррупционными рисками (начальник, заместитель и главный бухгалтер). На первый взгляд такой подход представляется не очень сложным, но задача в этой сфере гораздо сложнее: как выявлять коррупционные риски, как осуществлять мониторинг, как квалифицированно создавать такие перечни должностей. Такие перечни утверждает правительство, поэтому каждый орган государственной власти сталкивается с подобными проблемами. Некоторые эксперты предлагают возложить на лиц, замещающих государственные должности, обязанности принимать меры по предотвращению конфликта интересов. К таким лицам относят послов, дипломатов, судей, прокуроров, высокопоставленных сотрудников следственного комитета, членов Правительства. Мы уверены, что после принятия этого законопроекта возникнет вопрос о том, что понимать под конфликтом интересов применительно для

¹ «Перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации» и «Перечень должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 613.

каждой категории. Правительство Российской Федерации применяет комплекс мер, направленных на снижение экономической заинтересованности в совершении коррупционных правонарушений. На практике это реализуется через механизмы повышения оплаты труда и установления гарантий для служащих органов государственной и муниципальной власти. Мы, в свою очередь, считаем, что наряду с вышеизложенными мерами должно осуществляться повышение мер имущественной ответственности для служащих органов государственной и муниципальной власти, например, увеличение административных штрафов.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что проблема выявления и разрешения конфликта интересов в деятельности органов государственной и муниципальной власти многоаспектная.

Как несложно заметить, в отечественной правоприменительной практике существует целый ряд пробелов, например, одна и та же дефиниция «применяемые меры, направленные на снижение экономической заинтересованности совершении коррупционных правонарушений» в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы вызывает у исполнителей (Министерство юстиции РФ, Правительство РФ и др.) неоднозначную трактовку, которая, в свою очередь, может привести к возникновению разночтений и коллизий в отечественной правоприменительной практике.

В связи с этим необходимо дополнительное научное исследование этих вопросов, в том числе и с привлечением опыта стран, которые уже создали целостные системы по выявлению и разрешения конфликта интересов в деятельности органов государственной власти (США, Канада, Хорватия), а также стран, которые находятся в начале этого пути (Китайская Народная Республика).

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А.Ф. Ноздрачев

Проведенное исследование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, а также в деятельности организаций, причин их возникновения, правовых способов предотвращения и порядка их урегулирования приводит к следующим выводам:

1. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов как одного из важнейших средств противодействия коррупции — это сложная организационная и правовая работа государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и самих граждан. Надлежащее осуществление этой деятельности требует согласованных решений, систематического обобщения рационального опыта, адекватной научно-аналитической интерпретации результатов. Необходимо осуществлять постоянный мониторинг соблюдения государственными и муниципальными служащими требований к служебному поведению, предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Следует считать, что совершенствование правовых основ и организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов у лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, остается важной задачей в сфере противодействия коррупции на предстоящие годы.

2. Основным антикоррупционным органом, предназначенным для предотвращения и урегулирования конфликтов интересов, являются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах и органах местного самоуправления. Работа этих комиссий нуждается в обобщении опыта в целях оптимизации и выявления ошибок и упущений. Налаживание оптимальной и эффективной работы таких комиссий требует решения ряда вопросов, связанных с совершенствованием правового регулирования их статуса и деятельности, с организацией и методическим обеспечением их деятельности.

Комиссии должны быть свободны от служебных и корпоративных связей и стремиться к объективной оценке рассматриваемых конфликтных ситуаций и принятию объективных решений по их урегулированию.

3. Анализ правовой регламентации образования и деятельности комиссий государственных органов по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов позволяет сделать вывод о невысоком уровне детализации положений Закона № 79-ФЗ и Указа Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

Особенно заметен дефицит процедурных норм, направленных на раскрытие отдельных положений указанных нормативных правовых актов. В связи с этим задача совершенствования ведомственных положений об указанных комиссиях с учетом накопленного опыта представляется достаточно актуальной.

В субъектах Российской Федерации также образованы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Процедурную часть правовых актов, регулирующих образование и функционирование данных комиссий, также следует признать недостаточной. В основном указанные акты дублируют положения вышеупомянутого Указа Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269.

4. Законодательство об ограничениях и запретах, требованиях о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и о неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, является оптимальным на определенный период времени и не может быть постоянно совершенным регулятором служебных отношений в государственных и муниципальных органах. Поэтому оно будет нуждаться в постоянном развитии, а по некоторым проблемам совершенствования порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов уже в настоящее время необходимо:

- повышение информационной открытости;
- дальнейшее развитие системы административных и должностных регламентов;
- совершенствование процедур обязательного уведомления о конфликте интересов;
- совершенствование порядка информирования о поступлении на работу бывших государственных служащих.

5. К основным задачам совершенствования порядка применения и развития законодательства о конфликте интересов следует отнести:

- информирование государственных служащих и граждан о нормах законодательства об антикоррупционных запретах, правоограничениях и обязанностях;
- организация применения законодательства;

- определение и выявление существующих типов конфликтов интересов;
- разработка мер по устранению наиболее одиозных типов конфликтов интересов;
- организация мониторинга применения норм прямого действия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- привлечение институтов гражданского общества к организации исполнения и мониторингу реализации норм прямого действия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

6. Задачи совершенствования действующего законодательства о конфликте интересов состоят также в том, что необходимо:

- уточнить определение понятия «личные интересы» с учетом нематериальной, неимущественной заинтересованности;
- определить порядок декларирования (представления информации) личных интересов такого рода;
- установить принципы заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в публичных интересах;
- определить механизмы, минимизирующие личную заинтересованность в процессе принятия решений;
- определить процедуры и санкции, применяемые на завершающих стадиях в процессе урегулирования конфликта интересов.

7. К числу лиц, обязанных сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, относятся лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, и некоторые иные лица.

Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы (подп. «ж» п. 4) предусмотрена подготовка предложений по расширению способов урегулирования конфликта интересов лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности руководителей органов исполнительной власти.

Действующим законодательством предусмотрено четыре способа предотвращения и урегулирования конфликта интересов у указанных лиц: изменение их должностного или служебного положения, отказ от выгоды, отвод (самоотвод), а также передача ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление.

Практика применения перечисленных способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в ряде случаев затруднена в связи с особым статусом указанных лиц, что не обеспечивает необходимого результата. Поэтому следует продолжить проработку дополнительных способов предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов в целом и особенно у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы.

Особое внимание необходимо обратить на совершенствование правового регулирования изменения должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов; отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей, перевода на другую должность; порядка отказа от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов и другим способом урегулирования конфликта интересов.

8. Многочисленные социологические и научные исследования профессиональной культуры, этики и психологии государственных и муниципальных служащих свидетельствуют, что в сознании значительной части государственных (муниципальных) служащих происходит обезценчивание этических норм и правил служебного поведения и превалирование в этой связи частного (нередко корыстного) интереса над публичными (служебными) интересами.

В совокупности с системными недостатками в организации деятельности государственных и муниципальных органов, ненадлежащей организацией профилактики конфликта интересов руководителями государственных и муниципальных органов указанные обстоятельства создают благодатную почву для разнообразных коррупционных практик и таят в себе опасности для граждан и общества в целом.

В связи с этим задачей первостепенной важности следует считать совершенствование Типового кодекса этики и служебного поведения государственных (муниципальных) служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), что, кстати, предусматривалось Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы (подп. «п» п. 2), утвержденным Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы».

Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы в качестве основной задачи, решение которой должно быть обеспечено в предстоящие годы, предусмотрено повышение влияния

этических (нравственных) норм в обеспечении соблюдения антикоррупционных требований лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной и муниципальной службы. В указанном Национальном плане (абзац шестой подп. «з» п. 1) намечено на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» проведение научных междисциплинарных исследований на основе законодательства Российской Федерации и практики его применения по вопросам повышения влияния этических (нравственных) норм в обеспечении соблюдения антикоррупционных требований лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной и муниципальной службы.

Совершенствование этических основ государственной и муниципальной службы предполагает определение места и положения этических правил в системе обяываний, запретов и ограничений на государственной и муниципальной службе, а также механизмов, обеспечивающих повседневный контроль за соблюдением этических норм.

Обязанность соблюдать требования этики и служебного поведения в силу рекомендательного характера их положений в настоящее время не подкреплена применением соответствующих мер юридической ответственности, в связи с чем не достигается их добросовестное повседневное соблюдение.

Обновленный Кодекс этики и служебного поведения, утвержденный Президентом РФ, должен представлять собой свод принципов профессиональной (служебной) этики, норм и правил служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные и муниципальные служащие. Его соблюдение должно быть обеспечено применением мер ответственности, установленных нормативными правовыми актами, что позволит в значительном числе случаев избегать ситуаций, связанных с конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе.

9. Нарушения, связанные с несоблюдением служебных стандартов (запретов, правоограничений, обязанностей), по законодательству о государственной службе являются ситуациями конфликта интересов и не образуют составов административных правонарушений. Служебные действия (бездействия), нарушающие антикоррупционные стандарты и процедуры, за которые установлена дисциплинарная

ответственность, регламентированная нормами об отдельных видах государственной службы, образуют дисциплинарные проступки.

Между тем элементами таких проступков являются нарушения специальных административных норм и процедур, направленных на профилактику коррупции. В этой связи умышленные действия (бездействия) государственных (муниципальных) служащих, содержащие признаки подкупа, использования служебного положения или нарушения административных норм и процедур, установленных законом для предупреждения коррупции, целесообразно отнести к числу административных коррупционных правонарушений, за которые в КоАП РФ должна быть предусмотрена административная ответственность.

К числу указанных коррупционных административных правонарушений могут быть отнесены следующие:

- предоставление незаконного материального вознаграждения физическими лицами;
- получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом;
- предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами;
- осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления;
- непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией;
- принятие на работу лиц, ранее совершивших коррупционное правонарушение.

10. Важным направлением совершенствования правовых и организационных основ противодействия коррупции следует считать укрепление института участия общественности в государственной и муниципальной деятельности по противодействию коррупции. Отечественные исследователи В.В. Астанин, А.Д. Ильяков, В.Г. Мисюра, В.Л. Шаповалов, М.Р. Юсупов и другие давно констатировали, что в действующем правовом механизме до сих пор не реализовано положение Закона о противодействии коррупции (п. 6 ст. 3) о роли института общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы намечен широкий круг мер по вовлечению институтов гражданского общества в работу по противодействию коррупции. Эти меры, в частности, включают:

- информирование и правовое просвещение организаций по вопросу внедрения мер по предупреждению коррупции;
- формирование системы оценки коррупционных рисков в организации и определение групп риска;
- создание системы оценки достаточности реализуемых в организациях мер по предупреждению коррупции с учетом особенностей организаций;
- формирование системы подтверждения соответствия достаточности применения в организациях мер предупреждения коррупции;
- создание системы стимулов для формирования в организациях результативного комплаенс-менеджмента, включая антикоррупционный комплаенс.

Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы (подп. «е» п. 1) также предусматривает проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации, эффективность принимаемых антикоррупционных мер, обеспечить корректировку проводимой антикоррупционной политики, а также определять уровень коррупции в федеральных государственных органах, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность, правоохранительных органах.

Реализация намеченных мер явится значительным шагом вперед в утверждении общественного мнения в качестве важного критерия оценки деятельности государственных и муниципальных органов по противодействию коррупции.

В связи с этим нуждается в регламентации порядок, процедуры, периодичность, а также формы получения и анализа общественного мнения в целях обеспечения его достоверности. Нужны определенные коррективы в порядке и содержании отчетности государственных и муниципальных органов о работе по противодействию коррупции.

11. В случаях возникновения угрозы конфликта интересов государственным и муниципальным служащим следует помнить, что:

- государственная и муниципальная служба в российском обществе имеет высокий престиж;
- российское государство проводит постоянную и четкую политику правовой защищенности государственных и муниципальных служащих;
- должности государственных и муниципальных служащих — самые высокооплачиваемые по сравнению с другими профессиями;
- российское государство обеспечивает самые высокие стандарты социальной защищенности государственным и муниципальным служащим по сравнению с другими категориями населения;

А.Ф. Ноздрачев

– по завершении службы государственным и муниципальным служащим гарантируется самое высокое государственное пенсионное обеспечение по сравнению с другими категориями населения;

– в России только государственным и муниципальным служащим гарантируется государственная защита (и членам семьи) от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением служебных обязанностей;

– только государственным и муниципальным служащим российское государство обеспечивает самую высокую профессиональную подготовку, переподготовку и постоянное повышение квалификации на программной основе;

– только государственным и муниципальным служащим гарантируется безопасная служебная карьера;

– государственная и муниципальная служба — единственная сфера профессиональной деятельности, где назначения на должности производятся в соответствии с реальными заслугами кандидатов, осуществляются гласно на основе прозрачных процедур.

Приложение А

**ВЫЯВЛЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ
КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Выявление конфликта интересов в деятельности организации и ее работников является одним из важных способов предупреждения коррупции. Значительной части коррупционных правонарушений предшествует ситуация хрупкого равновесия, когда работник организации уже видит возможность извлечь личную выгоду из недолжного исполнения своих обязанностей, но по тем или иным причинам еще не совершил необходимых для этого действий. Если своевременно зафиксировать этот момент и тем или иным образом склонить работника к должному поведению, можно не допустить правонарушения и избежать причинения вреда.

Особенности нормативного правового регулирования в сфере предотвращения, выявления и урегулирования конфликта интересов в организации. При внедрении в организациях мер по выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов следует учитывать, что в настоящее время разные определения понятия «конфликт интересов» и процедуры его урегулирования закреплены в целом ряде нормативных правовых актов.

Во-первых, соответствующие нормы содержатся в Законе о противодействии коррупции, а также в принятых в его развитие статьях ТК РФ. Во-вторых, требования по предотвращению и урегулированию конфликта интересов закреплены в ряде федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на регулирование отдельных видов деятельности. При этом и понимание конфликта интересов, и механизмы его регулирования в разных видах деятельности могут существенно различаться. В-третьих, нормативные правовые акты, определяющие правовое положение организаций отдельных организационно-правовых форм, хотя обычно и не содержат прямого упоминания конфликта интересов, но зачастую устанавливают чрезвычайно важные с точки зрения его регулирования правила совершения сделок с заинтересованностью.

Закон о противодействии коррупции и Трудовой кодекс Российской Федерации. Определение конфликта интересов, содержащееся в Законе о противодействии коррупции, изначально было ориентировано на государственную службу.

В соответствии со ст. 12.4 Закона о противодействии коррупции ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, данным Федеральным законом были распространены на работников, замещающих должности:

- 1) в государственных корпорациях;
- 2) в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования;
- 3) в иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;
- 4) в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

На данные категории работников ограничения, запреты и обязанности, установленные Законом о противодействии коррупции, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом. Указанные особенности закреплены, прежде всего, в ТК РФ, а также в ряде подзаконных нормативных правовых актов.

В частности, применительно к государственным корпорациям и государственным компаниям в соответствии со ст. 349.1 ТК РФ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность работника государственной корпорации или государственной компании влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им трудовых обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника государственной корпорации или государственной компании и правами и законными интересами государственной корпорации или государственной компании, работником которой он является, способное привести к причинению вреда имуществу и (или) деловой репутации этой организации.

Под личной заинтересованностью работника государственной корпорации или государственной компании, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им трудовых обязанностей, понимается возможность получения работником государственной корпорации или государственной компании в связи с исполнением трудовых обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц.

Работники государственной корпорации или государственной компании обязаны сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может при-

вести к конфликту интересов, а также должны принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Что касается работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, то в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» работники подведомственных организаций обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов, а также должны уведомлять в письменной форме работодателя и своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения. При этом в законодательстве не закреплено отдельное определение понятия «конфликт интересов», применимое к таким организациям.

Таким образом, государственные корпорации и государственные компании, созданные на основании федеральных законов, при внедрении мер урегулирования конфликта интересов обязаны ориентироваться на определение понятия, закрепленного в ст. 349.1 ТК РФ. Организациям, создаваемым для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, рекомендуется принять за основу определение конфликта интересов, закрепленное в ст. 10 Закона о противодействии коррупции. При этом следует учитывать, что и к государственным корпорациям (государственным компаниям), и к подведомственным организациям могут одновременно применяться нормативные правовые акты, устанавливающие специальные запреты и ограничения в зависимости от характера деятельности, осуществляемой организацией.

Организации, не относящиеся к четырем указанным выше типам, не обязаны при разработке соответствующих регулятивных мер основываться на определении конфликта интересов, закрепленном в Законе о противодействии коррупции. Им в первую очередь следует руководствоваться нормативными правовыми актами, регулирующими сферу, в которой организация осуществляет свою деятельность.

Нормативные правовые акты, регулирующие отдельные виды деятельности. Организации, вовлеченные в процесс формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений. В соответствии со ст. 35 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой

пенсии в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 111-ФЗ) под конфликтом интересов понимается наличие в распоряжении должностных лиц, служащих Центрального банка Российской Федерации и их близких родственников прав, предоставляющих возможность получения указанными лицами лично или через юридического либо фактического представителя материальной и личной выгоды в результате использования ими служебных полномочий в части инвестирования средств пенсионных накоплений или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществлением должностными лицами и служащими Центрального банка Российской Федерации профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений.

При этом близкими родственниками в соответствии со ст. 14 Семейного кодекса Российской Федерации считаются родители и дети, дедушки, бабушки, внуки, полнородные и неполнородные братья и сестры.

Понятия «материальная выгода» и «личная выгода» раскрываются в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2004 г. № 770 «Об утверждении Типового кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, и правил согласования кодексов профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, с Федеральной службой по финансовым рынкам» (далее — постановление № 770).

Под материальной выгодой понимаются материальные средства, получаемые должностным лицом или сотрудником организации, его близкими родственниками, супругом, супругой, усыновителями, усыновленными в результате использования ими находящейся в распоряжении организации информации, касающейся инвестирования средств пенсионных накоплений, сверх средств, которые им причитаются по трудовым и гражданско-правовым договорам, заключенным с организацией, а также любые материальные средства, получаемые организацией в результате совершения сделок или иных операций со средствами пенсионных накоплений сверх средств, которые ей причитаются за выполнение работ и (или)

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

оказание услуг по договорам, заключенным организацией с клиентами.

Под личной выгодой понимаются заинтересованность должностного лица или сотрудника организации, его близких родственников, супруга, супруги, усыновителя, усыновленных в получении нематериальных благ и иных нематериальных преимуществ.

Аналогичное определение конфликта интересов применительно к негосударственным пенсионным фондам закреплено в ст. 36.24 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»¹ (далее — Федеральный закон № 75-ФЗ).

Иные субъекты и участники отношений по инвестированию средств пенсионных накоплений в определении конфликта интересов, закрепленном в Федеральном законе № 111-ФЗ и Федеральном законе № 75-ФЗ, прямо не упомянуты. Вместе с тем ч. 3 ст. 35 Федерального закона № 111-ФЗ предписывает установить меры по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц субъектов и иных участников отношений по инвестированию средств пенсионных накоплений в кодексах профессиональной этики соответствующих организаций. Подобный подход к применению терминологии позволяет сделать вывод о том, что понятие «конфликт интересов» применительно к субъектам и участникам отношений по инвестированию средств пенсионных накоплений должно трактоваться по аналогии с определением, закрепленным в ч. 1 ст. 35 Федерального закона № 111-ФЗ.

Таким образом, применительно к организации, вовлеченной в процесс формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, под конфликтом интересов следует понимать наличие у должностных лиц, работников организации и их родителей и детей, дедушек, бабушек, внуков, полнородных и неполнородных братьев и сестер прав, предоставляющих возможность получения должностным лицом или работником организации, его близкими родственниками, супругом, супругой, усыновителями, усыновленными лично или через юридического либо фактического представителя материальных средств сверх средств, которые им причитаются по трудовым и гражданско-правовым договорам, заключенным с организацией, или нематериальных благ и иных нематериальных преимуществ в результате использования ими служебных полномочий в части инвестирования средств пенсионных накоплений или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществ-

¹ Российская газета. 1998. № 90.

лением должностными лицами и работниками организации профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений.

Также следует обратить внимание на то, что в соответствии с постановлением № 770 возможность получения организацией в результате совершения сделок или иных операций со средствами пенсионных накоплений любых материальных средств сверх тех, которые ей причитаются за выполнение работ и (или) оказание услуг по договорам, заключенным организацией с клиентами, также является материальной выгодой. Соответственно, конфликт интересов возможен как в деятельности отдельных должностных лиц и работников организации, так и в деятельности организации в целом.

Применительно к организациям, вовлеченным в процесс формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, законодательство устанавливает не только определение понятий «конфликт интересов», «личная выгода», «материальная выгода» и др., но и отдельные меры по урегулированию конфликта интересов.

В частности, в соответствии со ст. 35–36 Федерального закона № 111-ФЗ требования кодекса профессиональной этики управляющих компаний, брокеров, специализированных депозитариев, принимающих участие в работе со средствами пенсионных накоплений, направлены на выявление и предотвращение конфликта интересов в деятельности организации и ее отдельных сотрудников в процессе инвестирования средств пенсионных накоплений. Кодексы должны быть разработаны на основе Типового кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, утвержденного постановлением № 770 (далее — Типовой кодекс). Отклонения от установленной формы Типового кодекса возможны, однако следует учитывать, что принятый в организации Кодекс профессиональной этики должен быть согласован со Службой Банка России по финансовым рынкам.

При внедрении в организацию, вовлеченную в процесс формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, мер урегулирования конфликта интересов Типовому кодексу следует уделить самое пристальное внимание. В Типовом кодексе в числе прочего:

- приведен перечень конкретных ситуаций, в которых может возникнуть конфликт интересов;
- установлены обязанности должностных лиц и сотрудников организации по предотвращению конфликта интересов, в том числе

обязанность незамедлительно доводить до сведения службы внутреннего контроля (внутреннего контролера) в установленном организацией порядке сведения о появлении условий, которые могут повлечь возникновение конфликта интересов, и о возникновении обстоятельств, препятствующих независимому и добросовестному осуществлению должностных обязанностей;

— закреплено требование о ведении в организации журнала по предотвращению и выявлению конфликта интересов и установлены требования к его содержанию;

— обозначены отдельные полномочия службы внутреннего контроля и лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа организации, в сфере выявления и урегулирования конфликта интересов.

Следует обратить особое внимание на то, что в соответствии с п. 8 Типового кодекса лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа организации, должно уведомить Службу Банка России по финансовым рынкам и заинтересованных клиентов о возникновении конфликта интересов и принятых мерах в течение трех рабочих дней со дня его выявления. При этом в журнале по предотвращению и выявлению конфликта интересов должен содержаться перечень выявленных конфликтов интересов с указанием даты и причин возникновения конфликта, его описанием, указанием мер, принятых в целях предотвращения, разрешения конфликта и минимизации его последствий, в случае устранения конфликта — даты устранения.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг и управляющие компании инвестиционных фондов. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹ (далее — Федеральный закон № 39-ФЗ) не содержит определения понятия «конфликт интересов». Вместе с тем в соответствии со ст. 3 и 5 Федерального закона № 39-ФЗ в случае если конфликт интересов брокера и его клиента или управляющего и его клиента или разных клиентов одного управляющего, о котором все стороны не были уведомлены заранее, привел к действиям управляющего, нанесшим ущерб интересам клиента, брокер и управляющий обязаны возместить убытки клиентам в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Содержание понятия «конфликт интересов» для этого вида организаций раскрывается в постановлении ФКЦБ России от 5 ноября 1998 г. № 44 «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг»

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

(далее — постановление № 44). В соответствии с п. 1 данного постановления под конфликтом интересов понимается противоречие между имущественными и иными интересами профессионального участника рынка ценных бумаг (далее — профессиональный участник) и (или) его работников, осуществляющих свою деятельность на основании трудового или гражданско-правового договора (далее — работников), и клиента профессионального участника, в результате которого действия (бездействия) профессионального участника и (или) его работников причиняют убытки клиенту и (или) влекут иные неблагоприятные последствия для клиента.

При этом согласно п. 4 постановления № 44 саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг обязаны разработать и утвердить для своих членов стандарты профессиональной этики профессиональных участников рынка ценных бумаг, предусматривающие меры по предотвращению возникновения конфликта интересов.

Определение «конфликт интересов», закрепленное в постановлении № 44, применяется и в отношении управляющих компаний инвестиционных фондов. В соответствии со ст. 38 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» управляющая компания вправе осуществлять инвестирование собственных средств, совершать сделки по передаче имущества в пользование, а также оказывать консультационные услуги в области инвестиций при соблюдении требований нормативных актов Банка России по предупреждению конфликта интересов.

Кредитные организации. Применительно к кредитным организациям определение «конфликта интересов» закреплено в Положении Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах. В соответствии с п. 3.4.2 данного Положения под конфликтом интересов понимается противоречие между имущественными и иными интересами кредитной организации и (или) ее служащих и (или) клиентов, которое может повлечь за собой неблагоприятные последствия для кредитной организации и (или) ее клиентов.

При этом кредитная организация должна обеспечить распределение должностных обязанностей служащих таким образом, чтобы исключить конфликт интересов. В частности, одному и тому же подразделению или служащему не может быть предоставлено право:

- совершать банковские операции и другие сделки и осуществлять их регистрацию и (или) отражение в учете;
- санкционировать выплату денежных средств и осуществлять (совершать) их фактическую выплату;

Выявление и урегулирование конфликта интересов в деятельности организаций

- проводить операции по счетам клиентов кредитной организации и счетам, отражающим собственную финансово-хозяйственную деятельность кредитной организации;
- предоставлять консультационные и информационные услуги клиентам кредитной организации и совершать операции с теми же клиентами;
- оценивать достоверность и полноту документов, представляемых при выдаче кредита, и осуществлять мониторинг финансового состояния заемщика;
- совершать действия в любых других областях, где может возникнуть конфликт интересов.

В соответствии с п. 3.4.3 вышеупомянутого Положения каждая кредитная организация должна установить порядок выявления и контроля за областями потенциального конфликта интересов, проверки должностных обязанностей руководителя кредитной организации и его заместителей, главного бухгалтера и его заместителей, руководителя и главного бухгалтера филиала кредитной организации, а также иных служащих кредитной организации.

Организации, осуществляющие медицинскую или фармацевтическую деятельность. Применительно к организациям, осуществляющим медицинскую или фармацевтическую деятельность, понятие «конфликт интересов» определено в ст. 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 323-ФЗ). В соответствии с ч. 1 ст. 75 данного Закона под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой у медицинского работника или фармацевтического работника при осуществлении ими профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента.

Федеральный закон № 323-ФЗ обязывает медицинских и фармацевтических работников информировать о возникновении конфликта интересов в письменной форме:

- медицинский работник или фармацевтический работник обязан проинформировать руководителя медицинской организации или руководителя аптечной организации, в которой он работает;

¹ Российская газета. 2011. № 263.

– руководитель медицинской организации или руководитель аптечной организации в семидневный срок со дня, когда ему стало известно о конфликте интересов, обязан в письменной форме уведомить об этом Министерство здравоохранения Российской Федерации;

– индивидуальный предприниматель, осуществляющий медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность, обязан проинформировать Министерство здравоохранения Российской Федерации.

При этом следует обратить особое внимание на то, что в ноябре 2013 г. в КоАП РФ была добавлена ст. 6.29, предусматривающая наложение административных штрафов за непредставление информации о конфликте интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности.

При этом повторное непредставление или несвоевременное представление информации о конфликте интересов может повлечь дисквалификацию на срок до шести месяцев.

Руководители медицинских и аптечных организаций, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую или фармацевтическую деятельность, представляют информацию о возникновении конфликта интересов в Комиссию Минздрава России по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности. Порядок работы Комиссии определен в приказе Минздрава России от 21 декабря 2012 г. № 1350н «Об утверждении Положения о Комиссии Министерства здравоохранения Российской Федерации по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности».

Аудиторские организации. В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹ применительно к аудиторским организациям под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой заинтересованность аудиторской организации, индивидуального аудитора может повлиять на мнение такой аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица.

Данный Федеральный закон запрещает аудиторским организациям осуществлять действия, влекущие возникновение конфликта интересов или создающие угрозу возникновения такого конфликта. При этом перечень типовых ситуаций конфликта интересов в деятельности аудиторских организаций, а также меры по его предотвра-

¹ Российская газета. 2008. № 267.

шению и урегулированию устанавливаются Кодексом профессиональной этики аудиторов.

Данный Кодекс содержит целый ряд положений, которые рекомендуется учитывать при внедрении мер урегулирования конфликта интересов в отдельных аудиторских организациях, в частности:

– примерный перечень обстоятельств, при которых может возникнуть конфликт интересов при осуществлении аудиторской деятельности (п. 2.30);

– примерный перечень мер предосторожности, направленных на минимизацию угроз нарушения основных принципов этики, создаваемых конфликтом интересов (п. 2.34.4);

– примерный перечень возможных подходов к раскрытию информации о наличии конфликта интересов и получению согласия клиентов на предоставление аудиторской организацией профессиональных услуг (п. 2.34.5) и т.д.

Нормативные правовые акты, определяющие правовое положение организаций отдельных организационно-правовых форм. Акционерные общества. В Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ (далее — Федеральный закон № 208-ФЗ) понятие «конфликт интересов» не используется. Тем не менее данный Федеральный закон закрепляет важные ограничения на совершение сделок, в которых заинтересованы отдельные лица, участвующие в органах управления акционерным обществом, и определенные виды акционеров. Без применения соответствующей терминологии указанный Федеральный закон вводит меры урегулирования конфликта интересов путем реализации особого порядка совершения сделок с заинтересованностью. В связи с этим при внедрении мер урегулирования конфликта интересов в акционерных обществах рекомендуется уделить внимание соответствующим положениям Федерального закона № 208-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 81 Федерального закона № 208-ФЗ ограничения устанавливаются на сделки, в совершении которых имеется заинтересованность следующих лиц:

– члена совета директоров (наблюдательного совета) общества;

– лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа общества, в том числе управляющей организации или управляющего;

– члена коллегиального исполнительного органа общества;

– акционера общества, имеющего совместно с его аффилированными лицами 20 и более процентов голосующих акций общества;

¹ Российская газета. 1995. № 248.

– лица, имеющего право давать обществу обязательные для него указания.

При этом под заинтересованностью понимается ситуация, при которой указанные лица, их супруги, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, усыновители и усыновленные и (или) их аффилированные лица:

– являются стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке;

– владеют (каждый в отдельности или в совокупности) 20 и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке;

– занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке, а также должности в органах управления управляющей организации такого юридического лица;

– в иных случаях, определенных уставом общества.

В целях регулирования сделок с заинтересованностью на указанных лиц возлагается обязанность сообщать совету директоров (наблюдательному совету) общества, ревизионной комиссии (ревизора) общества и аудитору общества информацию:

– о юридических лицах, в которых они владеют самостоятельно или совместно со своим аффилированным лицом (лицами) 20 или более процентами голосующих акций (долей, паев);

– о юридических лицах, в органах управления которых они занимают должности;

– об известных им совершаемых или предполагаемых сделках, в которых они могут быть признаны заинтересованными лицами.

Основным ограничением на совершение сделок с заинтересованностью является особый порядок их одобрения. В частности, такая сделка до ее совершения должна быть одобрена советом директоров (наблюдательным советом) общества или общим собранием акционеров. Подробный порядок одобрения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, закреплен в ст. 83 Федерального закона № 208-ФЗ.

Общества с ограниченной ответственностью. В Федеральном законе от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹ (далее — Федеральный закон № 14-ФЗ) понятие «конфликт интересов» не используется. При этом так же, как и в случае с акционерными обществами, в данном Законе закреплены

¹ Российская газета. 1998. № 30.

ограничения на совершение сделок, в которых имеется заинтересованность. Этим положениям следует уделять пристальное внимание при внедрении мер урегулирования конфликта интересов в обществах с ограниченной ответственностью.

В соответствии с ч. 1 ст. 45 Федерального закона № 14-ФЗ ограничения устанавливаются на сделки, в совершении которых имеется заинтересованность следующих лиц:

- члена совета директоров (наблюдательного совета) общества;
- лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа общества;
- члена коллегиального исполнительного органа общества;
- участника общества, имеющего совместно с его аффилированными лицами 20 и более процентов голосов от общего числа голосов участников общества;
- лица, имеющего право давать обществу обязательные для него указания.

При этом под заинтересованностью понимается ситуация, при которой указанные лица, их супруги, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, усыновители и усыновленные и (или) их аффилированные лица:

- являются стороной сделки или выступают в интересах третьих лиц в их отношениях с обществом;
- владеют (каждый в отдельности или в совокупности) 20 и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с обществом;
- занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с обществом, а также должности в органах управления управляющей организации такого юридического лица;
- в иных случаях, определенных уставом общества.

В целях регулирования сделок с заинтересованностью на указанных лиц возлагается обязанность сообщать общему собранию участников общества информацию:

- о юридических лицах, в которых они, их супруги, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, усыновители и усыновленные и (или) их аффилированные лица владеют 20 и более процентами акций (долей, паев);
- о юридических лицах, в которых они, их супруги, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, усыновители и усыновленные и (или) их аффилированные лица занимают должности в органах управления;

– об известных им совершаемых или предполагаемых сделках, в совершении которых они могут быть признаны заинтересованными.

Основным ограничением на совершение сделок с заинтересованностью является особый порядок их одобрения. В частности, такая сделка должна быть одобрена решением общего собрания участников общества. Подробный порядок одобрения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, закреплен в ч. 3 ст. 45 Федерального закона № 14-ФЗ.

Некоммерческие организации, в том числе саморегулируемые организации. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) не содержит определения конфликта интересов, однако это понятие в данном Законе используется. Регулированию конфликта интересов в Федеральном законе № 7-ФЗ посвящена ст. 27, которая, в частности, устанавливает, что заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации.

При этом в соответствии с ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 7-ФЗ лицами, заинтересованными в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе сделок, с другими организациями или гражданами (заинтересованными лицами), признаются руководитель и заместитель руководителя некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица:

- состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях;
- являются участниками, кредиторами этих организаций; состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях;
- являются кредиторами этих граждан.

Вместе с тем указанные организации или граждане должны отвечать одной из следующих характеристик:

- являются поставщиками товаров (услуг) для некоммерческой организации;
- являются крупными потребителями товаров (услуг), производимых некоммерческой организацией;
- владеют имуществом, которое полностью или частично образовано некоммерческой организацией;
- могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации.

В целях урегулирования конфликта интересов Федеральный закон № 7-ФЗ также устанавливает ряд требований к совершению некоммерческой организацией сделок, в которых имеют заинтересованность заинтересованные лица:

— до принятия решения о заключении такой сделки заинтересованные лица обязаны сообщить о наличии заинтересованности органу управления некоммерческой организацией или органу надзора за ее деятельностью;

— такая сделка должна быть одобрена органом управления некоммерческой организацией или органом надзора за ее деятельностью.

В противном случае сделка может быть признана недействительной.

В дополнение к общим нормам, распространяющимся на все некоммерческие организации, специальные нормы по урегулированию конфликта интересов применяются к саморегулируемым организациям.

В частности, ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее — Федеральный закон № 315-ФЗ) определяет, что применительно к данному виду организаций под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность членом саморегулируемой организации, лиц, входящих в состав органов управления саморегулируемой организации, ее работников, действующих на основании трудового договора или гражданско-правового договора, влияет или может повлиять на исполнение ими своих профессиональных обязанностей и (или) влечет за собой возникновение противоречия между такой личной заинтересованностью и законными интересами саморегулируемой организации или угрозу возникновения противоречия, которое способно привести к причинению вреда законным интересам саморегулируемой организации.

При этом под личной заинтересованностью понимается материальная или иная заинтересованность, которая влияет или может повлиять на обеспечение прав и законных интересов саморегулируемой организации и (или) ее членов.

В соответствии с ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 315-ФЗ саморегулируемая организация не вправе осуществлять деятельность и совершать действия, влекущие за собой возникновение конфликта интересов саморегулируемой организации и интересов ее членов или создающие угрозу возникновения такого конфликта.

Федеральный закон № 315-ФЗ не определяет конкретных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Согласно ч. 5 ст. 8 данного Закона такие меры устанавливаются уставом не-

коммерческой организации, стандартами и правилами саморегулируемой организации. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 315-ФЗ независимый член постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации предварительно в письменной форме обязан заявить о конфликте интересов, который влияет или может повлиять на объективное рассмотрение вопросов, включенных в повестку заседания постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации, и на принятие по ним решений и при котором возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью указанного независимого члена и законными интересами саморегулируемой организации, которое может привести к причинению вреда этим законным интересам саморегулируемой организации.

Возможные организационные меры по регулированию и предотвращению конфликта интересов. С целью регулирования и предотвращения конфликта интересов в деятельности своих работников (а значит, и возможных негативных последствий конфликта интересов для организации) организации рекомендуется принять положение о конфликте интересов или включить соответствующий детализированный раздел в действующий в организации кодекс поведения. При этом следует учитывать требования к содержанию кодексов поведения, закрепленных в рассмотренных выше нормативных правовых актах, регулирующих отдельные виды деятельности.

Положение о конфликте интересов — это внутренний документ организации, устанавливающий порядок выявления и урегулирования конфликтов интересов, возникающих у работников организации в ходе выполнения ими трудовых обязанностей. При разработке положения о конфликте интересов рекомендуется обратить внимание на включение в него следующих аспектов:

- цели и задачи положения о конфликте интересов;
- используемые в положении понятия и определения;
- круг лиц, попадающих под действие положения;
- основные принципы управления конфликтом интересов в организации;
- порядок раскрытия конфликта интересов работником организации и порядок его урегулирования, в том числе возможные способы разрешения возникшего конфликта интересов;
- обязанности работников в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов;
- определение лиц, ответственных за прием сведений о возникшем конфликте интересов и рассмотрение этих сведений;

– ответственность работников за несоблюдение положения о конфликте интересов.

Круг лиц, попадающих под действие положения о конфликте интересов. Действие положения следует распространить на всех работников организации вне зависимости от занимаемой должности. Обязанность соблюдать положение также может быть закреплена для физических лиц, сотрудничающих с организацией на основе гражданско-правовых договоров. В этом случае соответствующие положения нужно включить в текст договоров.

Основные принципы управления конфликтом интересов в организации. Перед организацией, желающей принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стоит сложная задача соблюдения баланса между интересами организации как единого целого и личной заинтересованности работников организации. С одной стороны, работники организации имеют право в свободное от основной работы время заниматься иной трудовой, предпринимательской и политической деятельностью, вступать в имущественные отношения. С другой стороны, такая частная деятельность работников, а также имеющиеся у работников семейные и иные личные отношения могут вступить в противоречие с интересами организации. Основной задачей деятельности организации по предотвращению и урегулированию конфликта интересов является ограничение влияния частных интересов, личной заинтересованности работников на реализуемые ими трудовые функции, принимаемые деловые решения.

В основу работы по управлению конфликтом интересов в организации могут быть положены следующие принципы:

- обязательность раскрытия сведений о реальном или потенциальном конфликте интересов;
- индивидуальное рассмотрение и оценка репутационных рисков для организации при выявлении каждого конфликта интересов и его урегулирование;
- конфиденциальность процесса раскрытия сведений о конфликте интересов и процесса его урегулирования;
- соблюдение баланса интересов организации и работника при урегулировании конфликта интересов;
- защита работника от преследования в связи с сообщением о конфликте интересов, который был своевременно раскрыт работником и урегулирован (предотвращен) организацией.

Примерный перечень ситуаций конфликта интересов. Следует учитывать, что конфликт интересов может принимать множество различных форм. Организации рекомендуется разработать перечень

типовых ситуаций конфликта интересов, отражающих специфику ее деятельности.

Обязанности работников в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов. В положении о конфликте интересов рекомендуется закрепить обязанности работников в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов, например, следующие:

- при принятии решений по деловым вопросам и выполнении своих трудовых обязанностей руководствоваться интересами организации — без учета своих личных интересов, интересов своих родственников и друзей;
- избегать (по возможности) ситуаций и обстоятельств, которые могут привести к конфликту интересов;
- раскрывать возникший (реальный) или потенциальный конфликт интересов;
- содействовать урегулированию возникшего конфликта интересов.

Порядок раскрытия конфликта интересов работником организации и порядок его урегулирования, в том числе возможные способы разрешения возникшего конфликта интересов. Организации следует установить процедуру раскрытия конфликта интересов, утвердить ее локальным нормативным актом и довести до сведения всех работников организации. В организации возможно установление различных видов раскрытия конфликта интересов, в том числе:

- раскрытие сведений о конфликте интересов при приеме на работу;
- раскрытие сведений о конфликте интересов при назначении на новую должность;
- разовое раскрытие сведений по мере возникновения ситуаций конфликта интересов;
- раскрытие сведений о конфликте интересов в ходе проведения ежегодных аттестаций на соблюдение этических норм ведения бизнеса, принятых в организации (заполнение декларации о конфликте интересов).

Раскрытие сведений о конфликте интересов желательно осуществлять в письменном виде. Может быть допустимым первоначальное раскрытие конфликта интересов в устной форме с последующей фиксацией в письменном виде.

Для организаций крупного и среднего бизнеса полезным может быть ежегодное заполнение рядом работников декларации о конфликте интересов. Круг лиц, на которых должно распространяться требование заполнения декларации конфликта интересов, следует определять собственнику или руководителю организации.

Организация должна взять на себя обязательство конфиденциального рассмотрения представленных сведений и урегулирования конфликта интересов.

Поступившая информация должна быть тщательно проверена уполномоченным на это должностным лицом с целью оценки серьезности возникающих для организации рисков и выбора наиболее подходящей формы урегулирования конфликта интересов. Следует иметь в виду, что в итоге этой работы организация может прийти к выводу о том, что ситуация, сведения о которой были представлены работником, не является конфликтом интересов и, как следствие, не нуждается в специальных способах урегулирования. Организация также может прийти к выводу о том, что конфликт интересов имеет место, и использовать различные способы его разрешения, например:

- ограничение доступа работника к конкретной информации, которая может затрагивать личные интересы работника;

- добровольный отказ работника организации или его отстранение (постоянное или временное) от участия в обсуждении и процессе принятия решений по вопросам, которые находятся или могут оказаться под влиянием конфликта интересов;

- пересмотр и изменение функциональных обязанностей работника;

- временное отстранение работника от должности, если его личные интересы входят в противоречие с функциональными обязанностями;

- перевод работника на должность, предусматривающую выполнение функциональных обязанностей, не связанных с конфликтом интересов;

- передача работником принадлежащего ему имущества, являющегося основой возникновения конфликта интересов, в доверительное управление;

- отказ работника от своего личного интереса, порождающего конфликт с интересами организации;

- увольнение работника из организации по инициативе работника;

- увольнение работника по инициативе работодателя за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей и т.д.

Приведенный перечень способов разрешения конфликта интересов не является исчерпывающим. В каждом конкретном случае по договоренности организации и работника, раскрывшего сведения о конфликте интересов, могут быть найдены иные формы его урегулирования.

Приложение А

При разрешении имеющегося конфликта интересов следует выбрать наиболее «мягкую» меру урегулирования из возможных с учетом существующих обстоятельств. Более жесткие меры следует использовать только в случае, когда это вызвано реальной необходимостью или в случае, если более «мягкие» меры оказались недостаточно эффективными. При принятии решения о выборе конкретного метода разрешения конфликта интересов важно учитывать значимость личного интереса работника и вероятность того, что этот личный интерес будет реализован в ущерб интересам организации.

Определение лиц, ответственных за прием сведений о возникшем конфликте интересов и рассмотрение этих сведений. Определение должностных лиц, ответственных за прием сведений о возникающих (имеющихся) конфликтах интересов, является существенным элементом в реализации антикоррупционной политики. Таким лицом может быть непосредственный начальник работника, сотрудник кадровой службы, лицо, ответственное за противодействие коррупции, иные лица. Рассмотрение полученной информации целесообразно проводить коллегиально: в обсуждении могут принять участие упомянутые выше лица, представитель юридического подразделения, руководитель более высокого звена и т.д.

Приложение В

**ОБЗОР ТИПОВЫХ СИТУАЦИЙ
КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ПОРЯДКА ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ**

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о противодействии коррупции под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Согласно ч. 1 ст. 19 Закона № 79-ФЗ конфликт интересов представляет собой ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного гражданского служащего Российской Федерации (далее — гражданский служащий) влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

При этом в соответствии с ч. 3 обозначенной статьи под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ¹,

¹ Родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов, супруги детей.

а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Следует также учитывать, что личная заинтересованность государственного служащего может возникать и в тех случаях, когда выгоду получают или могут получить иные лица, например, друзья государственного служащего, его родственников. В связи с этим в настоящем обзоре для определения круга лиц, с выгодой которых может быть связана личная заинтересованность государственного служащего, используется термин «родственники и/или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего».

Под указанные определения конфликта интересов попадает множество конкретных ситуаций, в которых государственный служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Учитывая разнообразие частных интересов государственных служащих, составить исчерпывающий перечень таких ситуаций не представляется возможным. Тем не менее можно выделить ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

- выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;
- выполнение иной оплачиваемой работы;
- владение ценными бумагами, банковскими вкладами;
- получение подарков и услуг;
- имущественные обязательства и судебные разбирательства;
- взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;
- явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.).

В настоящем обзоре рассматриваются типовые ситуации конфликта интересов для каждой из указанных «областей регулирования»: приводится описание типовой ситуации и рекомендации как для государственных служащих, так и для представителя нанимателя по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В отдельных случаях приводится комментарий, поясняющий, почему та или иная ситуация является конфликтом интересов, содержащий конкретные примеры типовой ситуации или другую полезную информацию.

Кроме того, при определении содержания функций государственного управления учитывалось следующее.

Частью 4 ст. 1 Закона о противодействии коррупции установлено, что функции государственного, муниципального (административного) управления организацией представляют собой полномочия государственного или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.

Для целей настоящего обзора осуществление функций государственного управления предполагает:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;

- осуществление государственного надзора и контроля;

- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

- продажу приватизируемого государственного имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;

- подготовку и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

- подготовку и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;

- лицензирование отдельных видов деятельности, выдачу разрешений на отдельные виды работ и иные действия;

- проведение государственной экспертизы и выдачу заключений;

- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

- расследование причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;

- представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

- участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам.

Необходимо отметить, что в целях установления единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в государственном секторе, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»¹, в соответствии с которым ограничения, запреты и обязанности, установленные Законом о противодействии коррупции и ст. 17, 18 и 20 Закона № 79-ФЗ, распространяются на иные виды государственной службы.

С принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»² ограничения, запреты и обязанности, установленные для государственных служащих, распространены на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельных должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

В связи с вышеизложенным представляется, что в основе организации работы по урегулированию конфликта интересов на государственной службе лежит обеспечение исполнения государственными служащими обязанностей, предусмотренных ст. 11 Закона о противодействии коррупции.

В частности, ч. 2 ст. 11 данного Закона установлена обязанность государственного служащего в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возможности возникновения конфликта интересов.

Причем непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы. Выяснение обстоятельств непринятия государственным

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6235.

² Российская газета. 2011. № 266с.

служащим мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов должно осуществляться в рамках не служебной проверки, а проверки, проводимой подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Применение мер по предотвращению конфликта интересов может осуществляться по инициативе государственного служащего и не связываться с его обязанностями, установленными законодательством о государственной службе и противодействии коррупции. Например, обращение государственного служащего с ходатайством об установлении соответствующей комиссией того, имеются ли или будут ли иметься в конкретной сложившейся или возможной ситуации признаки нарушения им требований об урегулировании конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликтов интересов.

Представителю нанимателя наряду с изменением должностного или служебного положения гражданского служащего необходимо:

- использовать механизм проверок, предусмотренный Положением о проверке достоверности сведений об имуществе (при наличии основания, установленного п. 10). В связи с этим необходимо учитывать, что ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ установлен специальный порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения;

- активнее привлекать соответствующие комиссии для выработки мер по предотвращению конфликта интересов (в частности, в тех ситуациях, когда требуется осуществить оценку действий государственного служащего, установить наличие или отсутствие получаемой им выгоды, а также осуществить профилактическое воздействие).

Так, на основании соответствующего представления, предусмотренного подп. «в» п. 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821, вопрос выработки мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе, может быть рассмотрен на заседании данной комиссии.

В случае установления признаков дисциплинарного проступка либо факта совершения государственным служащим деяния, содер-

жащего признаки административного правонарушения или состава преступления, данная информация представляется руководителю государственного органа для решения вопроса о проведении служебной проверки и применения мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо передается в правоохранительные органы по подведомственности.

Мониторинг практики рассмотрения случаев конфликта интересов на государственной службе, проводимый Минздравсоцразвития России в 2011 г., а также анализ информации о деятельности комиссий показал, что наиболее часто рассматриваемыми случаями конфликта интересов являются: совершение действий, принятие решений в отношении родственников, друзей, деловых партнеров государственного служащего; выполнение последним иной оплачиваемой работы, владение государственным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), замещение должности в коммерческих и некоммерческих организациях после увольнения с государственной службы, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего.

Типовые ситуации конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядок их урегулирования:

1. Конфликт интересов, связанный с выполнением отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления и/или в принятии кадровых решений в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных обязанностей, предполагающих непосредственное взаимодействие с родственниками и/или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего. Например, рекомендуется временно вывести государственного служащего из состава конкурс-

ной комиссии, если одним из кандидатов на замещение вакантной должности государственной службы является его родственник.

Комментарий: осуществление государственным служащим функций государственного управления или участие в принятии кадровых решений в отношении родственников — наиболее явные ситуации конфликта интересов. Существует множество разновидностей подобных ситуаций, например:

— государственный служащий является членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности государственного органа. При этом одним из кандидатов на вакантную должность в этом государственном органе является родственник государственного служащего;

— государственный служащий является членом аттестационной комиссии (комиссии по урегулированию конфликта интересов, комиссии по проведению служебной проверки), которая принимает решение (проводит проверку) в отношении родственника государственного служащего.

При этом необходимо отметить, что далеко не любое выполнение функций государственного управления в отношении родственников влечет конфликт интересов. В частности, если государственный служащий предоставляет государственные услуги, получение которых одним заявителем не влечет отказа в предоставлении услуги другим заявителям, и при этом не обладает дискреционными полномочиями, позволяющими оказывать кому-либо предпочтение, вероятность возникновения конфликта интересов при предоставлении таких услуг родственникам в большинстве случаев является незначительной.

2. Конфликт интересов, связанный с выполнением иной оплачиваемой работы.

2.1. Описание ситуации: государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования: государственный служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Уведомительный порядок направления государственным служащим представителю нанимателя информации о намерении осуществ-

лять иную оплачиваемую работу не требует получения согласия представителя нанимателя. Представитель нанимателя не вправе запретить государственному служащему выполнять иную оплачиваемую работу.

Вместе с тем в случае возникновения у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, государственный служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. Определение степени личной заинтересованности, являющейся квалифицирующим признаком возникновения конфликта интересов, остается ответственностью самого государственного служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

При наличии конфликта интересов или возможности его возникновения государственному служащему рекомендуется отказаться от предложений о выполнении иной оплачиваемой работы в организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации государственный служащий уже выполнял или выполняет в ней иную оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в данной организации.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации родственники государственного служащего выполняют в ней оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

В случае если государственный служащий самостоятельно не принял меры по урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, в которой государственный служащий или его родственники выполняют иную оплачиваемую работу.

Комментарий: в соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. При этом ситуация, при которой гражданский служащий получает или собирается полу-

чить материальную выгоду от организации, на деятельность которой он может повлиять своими действиями и решениями, является типичным примером конфликта интересов. В данном случае личная заинтересованность гражданского служащего может негативно влиять на исполнение им должностных обязанностей и порождать сомнения в его беспристрастности и объективности.

Действующее законодательство не устанавливает прямых ограничений на трудоустройство родственников государственного служащего. Тем не менее ситуация, когда родственники государственного служащего владеют проверяемой им организацией, работают в ней или устраиваются в нее на работу, по сути схожа с ситуацией, рассмотренной в п. 1 данного обзора. В соответствии с ч. 3 ст. 19 Закона № 79-ФЗ под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов не только для самого гражданского служащего, но и для членов его семьи или ряда иных лиц.

Следует указать, что по иным видам государственной службы установлен более жесткий запрет на осуществление иной оплачиваемой работы. Так, в частности, сотруднику органов внутренних дел запрещается работать по совместительству на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности, не входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (ч. 4 ст. 34 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹).

2.2. Описание ситуации: государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняют оплачиваемую работу в организации, предоставляющей платные услуги другой организации. При этом государственный служащий осуществляет в отношении последней отдельные функции государственного управления.

¹ Российская газета. 2011. № 275.

Меры предотвращения и урегулирования: при направлении представителю нанимателя предварительного уведомления о выполнении иной оплачиваемой работы государственному служащему следует полно и подробно изложить, в какой степени выполнение им этой работы связано с его должностными обязанностями. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в организации.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации, получающей платные услуги, родственники государственного служащего уже выполняли оплачиваемую работу в организации, оказывающей платные услуги, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется подробно рассмотреть обстоятельства выполнения государственным служащим иной оплачиваемой работы. Особое внимание следует уделять фактам, указывающим на возможное использование государственным служащим своих полномочий для получения дополнительного дохода, например:

- услуги, предоставляемые организацией, оказывающей платные услуги, связанные с должностными обязанностями государственного служащего;
- государственный служащий непосредственно участвует в предоставлении услуг организации, получающей платные услуги;
- организация, оказывающая платные услуги, регулярно предоставляет услуги организациям, в отношении которых государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления и т.д.

При обнаружении подобных фактов представителю нанимателя рекомендуется принять решение о том, что выполнение иной оплачиваемой работы влечет конфликт интересов, и отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, получающей платные услуги.

Комментарий: при регулировании подобных ситуаций особого внимания заслуживают случаи, когда организация, оказывающая платные услуги, предоставляет организации услуги, напрямую связанные с должностными обязанностями государственного служащего, например, консультирует по порядку проведения проверок, проводит работы, необходимые для устранения нарушений, готовит необходимые документы для представления их в государственные органы и т.д. В этом случае государственный служащий не только

осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении организации, которая приносит или принесла ему (его родственникам) материальную выгоду, но и, по сути, оценивает результаты собственной работы.

2.3. Описание ситуации: государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняет оплачиваемую работу в организации, которая является материнской, дочерней или иным образом аффилированной с иной организацией, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования: при направлении представителю нанимателя предварительного уведомления о выполнении иной оплачиваемой работы государственному служащему следует полно изложить, каким образом организация, в которой он собирается выполнять иную оплачиваемую работу, связана с организациями, в отношении которых он осуществляет отдельные функции государственного управления. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в материнских, дочерних и иным образом аффилированных организациях.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации родственники государственного служащего уже выполняли оплачиваемую работу в аффилированной организации, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, являющейся материнской, дочерней или иным образом аффилированной с той организацией, в которой государственный служащий выполняет иную оплачиваемую работу.

2.4. Описание ситуации: государственный служащий на платной основе выполняет работу, заказчиком которой является государственный орган, в котором он замещает должность.

Меры предотвращения и урегулирования: представителю нанимателя рекомендуется указать государственному служащему, что выполнение подобной иной оплачиваемой работы влечет конфликт интересов. В случае если государственный служащий не принимает мер по урегулированию конфликта интересов и не отказывается от личной заинтересованности, рекомендуется рассмотреть вопрос об отстранении государственного служащего от замещаемой должности.

Важно отметить, что непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы.

2.5. Описание ситуации: государственный служащий участвует в принятии решения о закупке государственным органом товаров, являющихся результатами интеллектуальной деятельности, исключительными правами на которые обладает он сам, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. При этом рекомендуется по возможности отказаться от участия в соответствующем конкурсе.

Представителю нанимателя рекомендуется вывести государственного служащего из состава комиссии по размещению заказа на время проведения конкурса, в результате которого у государственного служащего есть личная заинтересованность.

3. Конфликт интересов, связанный с владением ценными бумагами, банковскими вкладами.

3.1. Описание ситуации: государственный служащий и/или его родственники владеют ценными бумагами организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования: в случае если государственный служащий владеет ценными бумагами организации, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления, он обязан уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме, а также передать ценные бумаги в доверительное управление.

Необходимо отметить, что существует проблема выбора управляющей организации или доверительного управляющего, которым государственный служащий может доверить управление принадлежащими ему ценными бумагами. Кроме того, передача ценных бумаг в доверительное управление не обязательно повлечет исключение возникновения конфликта интересов, то есть она не всегда может быть признана исчерпывающей мерой, в этой связи государственным служащим может быть принято добровольное решение об отчуждении ценных бумаг.

В случае если родственники государственного служащего владеют ценными бумагами организации, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления, государственный служащий обязан уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме. При этом в целях урегулирования конфликта интересов государственному служащему необходимо рекомендовать родственникам передать ценные бумаги в доверительное управление либо рассмотреть вопрос об их отчуждении.

До принятия государственным служащим мер по урегулированию конфликта интересов представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, ценными бумагами которой владеет государственный служащий или его родственники.

Комментарий: данная ситуация в целом аналогична рассмотренным ранее примерам с выполнением иной оплачиваемой работы. При этом необходимо учитывать, что в случае, если владение государственным служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги в доверительное управление.

Для родственников государственного служащего ограничений на владение ценными бумагами не установлено. Тем не менее важно понимать, что наличие в собственности у родственников государственного служащего ценных бумаг организации, на деятельность которой государственный служащий может повлиять в ходе исполнения должностных обязанностей, также влечет конфликт интересов.

При рассмотрении данной ситуации необходимо отметить, что отсутствует коллизия норм ст. 11 и 12.3 Закона о противодействии коррупции. Статья 12.3 устанавливает обязанность передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов в случае, если владение этими ценными бумагами приводит или может привести к конфликту интересов. Аналогичные положения установлены в качестве запретов для государственных служащих в федеральных законах, регулирующих прохождение различных видов государственной службы (для гражданской службы — ч. 2 ст. 17 Закона № 79-ФЗ). Такие предписания являются общим для всех государственных служащих.

В то же время в ст. 11 Закона о противодействии коррупции предусмотрены меры по предотвращению и урегулированию конфликта

интересов, что, в свою очередь, предполагает применение изложенных в ней положений при наличии конкретной ситуации, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Таким образом, исходя из анализа взаимосвязанных положений ч. 2, 4 и 6 ст. 11 вышеуказанного Закона, обязанность государственного служащего передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление является мерой предотвращения и урегулирования конфликта интересов в конкретной ситуации, когда государственному служащему стало известно о возможности такого конфликта.

3.2. Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении банков и кредитных организаций, в которых сам государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, имеют вклады либо взаимные обязательства, связанные с оказанием финансовых услуг (кредитные обязательства, оказание брокерских услуг по участию в организованных торгах на рынке ценных бумаг и др.).

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется до принятия государственным служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении банков и кредитных организаций, в которых сам государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, имеют вклады либо взаимные обязательства, связанные с оказанием финансовых услуг (кредитные обязательства, оказание брокерских услуг по участию в организованных торгах на рынке ценных бумаг и др.).

4. Конфликт интересов, связанный с получением подарков и услуг.

4.1. Описание ситуации: государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, получают подарки или иные блага (бесплатные услуги, скидки, ссуды, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д.) от физических лиц и/или организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему и его родственникам рекомендуется не принимать подарки от организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, вне зависимости от стоимости этих подарков и поводов дарения.

Представителю нанимателя, в случае если ему стало известно о получении государственным служащим подарка от физических лиц или организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, необходимо оценить, настолько полученный подарок связан с исполнением должностных обязанностей.

Если подарок связан с исполнением должностных обязанностей, то в отношении государственного служащего должны быть применены меры дисциплинарной ответственности с учетом характера совершенного государственным служащим коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, соблюдения государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующих результатов исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

Если подарок не связан с исполнением должностных обязанностей, то государственному служащему рекомендуется указать на то, что получение подарков от заинтересованных физических лиц и организаций может нанести урон репутации государственного органа, и поэтому является нежелательным вне зависимости от повода дарения.

Если представитель нанимателя обладает информацией о получении родственниками государственного служащего подарков от физических лиц и/или организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, то ему рекомендуется:

- указать государственному служащему на то, что факт получения подарков влечет конфликт интересов;
- предложить вернуть соответствующий подарок или компенсировать его стоимость;
- до принятия государственным служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц и организаций, от которых был получен подарок.

Комментарий: установлен запрет государственным служащим получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц.

Вместе с тем проверяемая организация или ее представители могут попытаться подарить государственному служащему подарок в связи с общепринятым поводом, например, в связи с празднованием дня рождения или иного праздника. В данной ситуации подарок не может однозначно считаться полученным в связи с исполнением должностных обязанностей и, следовательно, возникает возможность обойти запрет, установленный в законодательстве. Тем не менее необходимо учитывать, что получение подарка от заинтересованной организации ставит государственного служащего в ситуацию конфликта интересов. Полученная выгода может негативно повлиять на исполнение им должностных обязанностей и объективность принимаемых решений. Кроме того, такие действия могут вызвать у граждан обоснованные сомнения в беспристрастности государственного служащего и тем самым нанести ущерб репутации государственного органа и государственной службе в целом.

То же самое относится и к подаркам, получаемым от заинтересованной организации родственниками государственного служащего. Действующее законодательство не устанавливает никаких ограничений на получение подарков и иных благ родственниками государственных служащих. Несмотря на это следует учитывать, что в большинстве случаев подобные подарки вызваны желанием обойти существующие нормативные ограничения и повлиять на действия и решения государственного служащего.

4.2. Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении физических лиц или организаций, которые предоставляли или предоставляют услуги, в том числе платные, государственному служащему, его родственникам или иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности.

Представителю нанимателя следует оценить, действительно ли отношения государственного служащего с указанными физическими лицами и организациями могут привести к необъективному исполнению им должностных обязанностей. Если вероятность возникновения конфликта интересов высока, рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных)

обязанностей в отношении физических лиц или организаций, которые предоставляли или предоставляют услуги, в том числе платные, государственному служащему, его родственникам или иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

4.3. Описание ситуации: государственный служащий получает подарки от своего непосредственного подчиненного.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему рекомендуется не принимать подарки от непосредственных подчиненных вне зависимости от их стоимости и повода дарения. Особенно строго следует подходить к получению регулярных подарков от одного дарителя.

Представителю нанимателя, которому стало известно о получении государственным служащим подарков от непосредственных подчиненных, следует указать государственному служащему на то, что подобный подарок может рассматриваться как полученный в связи с исполнением должностных обязанностей, в связи с чем подобная практика может повлечь конфликт интересов, а также рекомендовать государственному служащему вернуть полученный подарок дарителю в целях предотвращения конфликта интересов.

5. Конфликт интересов, связанный с имущественными обязательствами и судебными разбирательствами.

5.1. Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении организации, перед которой сам государственный служащий и/или его родственники имеют имущественные обязательства.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему и его родственникам рекомендуется урегулировать имеющиеся имущественные обязательства (выплатить долг, расторгнуть договор аренды и т.д.). При невозможности сделать это государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется по крайней мере до урегулирования имущественного обязательства отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, перед которой сам государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, имеют имущественные обязательства.

5.2. Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении

кредиторов организации, владельцами или работниками которых являются родственники государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении кредиторов организации, владельцами или сотрудниками которых являются родственники государственного служащего или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

5.3. Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении организации, которая имеет имущественные обязательства перед государственным служащим, его родственниками, или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности.

Представителю нанимателя рекомендуется по крайней мере до урегулирования имущественного обязательства отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, которая имеет имущественные обязательства перед государственным служащим, его родственниками или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

5.4. Описание ситуации: государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, участвуют в деле, рассматриваемом в судебном разбирательстве с физическими лицами и организациями, в отношении которых государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц и организаций, которые

находятся в стадии судебного разбирательства с государственным служащим, его родственниками или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

6. Конфликт интересов, связанный с взаимодействием с бывшим работодателем и трудоустройством после увольнения с государственной службы.

6.1. Описание ситуации: государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении организации, владельцем, руководителем или работником которой он являлся до поступления на государственную службу.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему в случае поручения ему отдельных функций государственного управления в отношении организации, владельцем, руководителем или работником которой он являлся до поступления на государственную службу, рекомендуется уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о факте предыдущей работы в данной организации и о возможности возникновения конфликтной ситуации.

Представителю нанимателя рекомендуется оценить, могут ли взаимоотношения государственного служащего с бывшим работодателем повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей и повлечь конфликт интересов. В случае если существует большая вероятность возникновения конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении бывшего работодателя.

Комментарий: государственный служащий, поступивший на государственную службу в государственный орган из организации частного сектора, может сохранить дружеские отношения со своими бывшими коллегами и симпатию к этой организации в целом. Возможна и обратная ситуация, при которой государственный служащий по тем или иным причинам испытывает неприязнь к бывшему работодателю.

И дружеское, и враждебное отношение к проверяемой организации могут воспрепятствовать объективному исполнению государственным служащим его должностных обязанностей.

При этом необходимо отметить, что наличие симпатии или антипатии к бывшему работодателю в соответствии с действующим законодательством не может считаться личной заинтересованностью, так как не влечет возможности получения доходов для государственного служащего, членов его семьи или организаций, с которыми государственный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Тем не менее следует учитывать, что в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий обязан не совершать действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей.

6.2. Описание ситуации: государственный служащий после увольнения с государственной службы ведет переговоры о трудоустройстве на работу в организацию, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему рекомендуется воздерживаться от ведения переговоров о последующем трудоустройстве с организациями, в отношении которых он осуществляет отдельные функции государственного управления. При поступлении соответствующих предложений от проверяемой организации государственному служащему рекомендуется отказаться от их обсуждения до момента увольнения с государственной службы.

В случае если указанные переговоры о последующем трудоустройстве начались, государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, с которой он ведет переговоры о трудоустройстве после увольнения с государственной службы.

С трудоустройством бывших государственных служащих также связан целый ряд ситуаций, которые могут повлечь конфликт интересов и нанести ущерб репутации государственного органа, но при этом не могут быть в необходимой степени урегулированы в рамках действующего законодательства, например:

- бывший государственный служащий поступает на работу в частную организацию, регулярно взаимодействующую с государственным органом, в котором государственный служащий ранее замещал должность;

- бывший государственный служащий создает собственную организацию, существенной частью деятельности которой является взаимодействие с государственным органом, в котором государственный служащий ранее замещал должность;

- государственный служащий продвигает определенные проекты с тем, чтобы после увольнения с государственной службы заниматься их реализацией.

7. Ситуации, связанные с явным нарушением государственным служащим установленных запретов.

7.1. Описание ситуации: государственный служащий получает награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) от иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Меры предотвращения и урегулирования: в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

Представителю нанимателя при принятии решения о предоставлении или непредоставлении разрешения рекомендуется уделить особое внимание основанию и цели награждения, а также тому, насколько получение гражданским служащим награды, почетного и специального звания может породить сомнение в беспристрастности и объективности данного нанимателя.

7.2. Описание ситуации: государственный служащий в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий обнаруживает нарушения законодательства и рекомендует организации для устранения нарушений воспользоваться услугами конкретной компании, владельцами, руководителями или сотрудниками которой являются родственники государственного служащего или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему при выявлении в ходе контрольно-надзорных мероприятий нарушений законодательства рекомендуется воздержаться от дачи советов относительно того, какие организации могут быть привлечены для устранения этих нарушений.

Комментарий: данная ситуация в целом аналогична ситуации, рассмотренной в п. 2.2 настоящего обзора. При этом «советы», предоставляемые государственным служащим проверяемым организациям, могут быть даны в устной форме, в форме писем, перечни рекомендуемых организаций могут размещаться на сайте соответствующего государственного органа и т.д. В любом случае, если государственный служащий не просто информирует проверяемую организацию обо всех компаниях, предоставляющих в данном регионе услуги, необходимые для устранения выявленных нарушений, а выделяет какие-то конкретные организации, подобное поведение является нарушением и подлежит рассмотрению на заседании комис-

сии. Несмотря на то что рекомендации государственного служащего могут быть обусловлены не корыстными соображениями, а стремлением обеспечить качественное устранение нарушений, подобные советы обеспечивают возможность получения доходов родственниками государственного служащего или иными связанными с ним лицами и, следовательно, приводят к возникновению личной заинтересованности.

7.3. Описание ситуации: государственный служащий выполняет иную оплачиваемую работу в организациях, финансируемых иностранными государствами.

Меры предотвращения и урегулирования: в соответствии с п. 17 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством.

Представителю нанимателя при принятии решения о предоставлении или непредоставлении указанного разрешения рекомендуется уделить особое внимание тому, насколько выполнение гражданским служащим иной оплачиваемой работы может породить сомнение в его беспристрастности и объективности, а также «выяснить», какую именно работу он там выполняет.

7.4. Описание ситуации: государственный служащий использует информацию, полученную в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступную широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ при совершении коммерческих операций.

Меры предотвращения и урегулирования: государственному служащему запрещается разглашать или использовать в целях, не связанных с государственной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Указанный запрет распространяется в том числе и на использование неконфиденциальной информации, которая лишь временно недоступна широкой общественности.

В связи с этим государственному служащему следует воздерживаться от использования в личных целях сведений, ставших ему известными в ходе исполнения служебных обязанностей, до тех пор, пока эти сведения не станут достоянием широкой общественности.

Представителю нанимателя, которому стало известно о факте использования государственным служащим информации, полученной в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступной широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ при совершении коммерческих операций, рекомендуется рассмотреть вопрос о применении к государственному служащему мер дисциплинарной ответственности за нарушение запретов, связанных с государственной службой, учитывая характер совершенного государственным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

В случае установления признаков дисциплинарного проступка либо факта совершения государственным служащим деяния, содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, данная информация представляется руководителю государственного органа для решения вопроса о проведении служебной проверки и о применении мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо передается в правоохранительные органы по подведомственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Т.С. Глазырин

1. Андреева Л.А., Кирьянов А.Ю. Конфликт интересов муниципального служащего (коррупционный аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9.
2. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2.
3. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗаСП, 2015.
4. Анцупов А., Бакмановский С. Конфликтология: учебное пособие. Схемы и комментарии. 3-е изд. СПб., 2013.
5. Артюшенко С.В. Проблемы конфликтов интересов и урегулирование конфликтов интересов на государственной гражданской службе // Иваново-Вознесенский юридический вестник: Актуальные вопросы юридической науки и практики. Научно-практический журнал. 2005. № 1.
6. Бараненков В.В. Конфликт интересов на военной службе: понятие, сущность и признаки // ЭНИ «Военное право». 2014. № 1.
7. Белоногов Ю.Г. Конфликт интересов внутри региональной элиты в период перехода от политики реформ к стратегии политической стабилизации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2006.
8. Болдырева С.Г. Конфликт интересов в системе государственной службы // Ломоносовские чтения: сборник статей студентов. 2006.
9. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10.
10. Брежнева А.П. Организация работы комиссии государственного органа по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов: материалы к лекции-презентации. М.: Изд-во РАГС, 2009.
11. Буянова М.О., Саркисова Ж.А. Проблемы обеспечения государственных гарантий прав государственных гражданских служащих при приостановлении и прекращении служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон // Право: теория и практика. 2007. № 2 (91).
12. Васильев В.А. Ответственность представителя перед представляемым субъектом: трудовой аспект // Трудовое право. 2010. № 1.
13. Ватель А.Ю. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государственной службе в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 6.
14. Вахрушева Ю. Утрата доверия: практика споров по увольнению // Трудовое право. 2014. № 9.

15. Волков А.М. К вопросу о правовых конфликтах в области недропользования // Административное право и процесс. 2009. № 6.
16. Воробьева М.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Административное право и процесс. 2012. № 9.
17. Гилязова М.Р. Социальные аспекты конфликта интересов в профессиональной деятельности государственных гражданских (муниципальных) служащих РФ: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Казань, 2014.
18. Григорьев И.В., Осинцев Д.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2012. № 6.
19. Дедов Д.И. Конфликт интересов, М.: Волтерс Клувер, 2004.
20. Дейцева Н.А., Мартынов А.В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2010. № 7.
21. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.
22. Дубик С.Н. Преемственность процесса реформирования государственной службы // Государственная служба. 2009. № 2.
23. Евстифеев В.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.
24. Евстифеев В.В. К вопросу об обеспечении собственной безопасности органов внутренних дел как средств разрешения конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2010. № 3.
25. Емельянов Н.С., Бережкова Н.Ф. Правовое воспитание и предупреждение правового конфликта // Административное право и процесс. 2012. № 3.
26. Марку Ж. Суждения о противодействии коррупции. В кн.: Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015.
27. Замышляев Д.В., Кирьянов А.Ю. Конфликт интересов на муниципальной службе: способы урегулирования и разрешения // Российская юстиция. 2013. № 9.
28. Изолитов А.С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции: монография. М.: Издательский дом Шумиловой И.И., 2013.
29. Ильяков А.Д. Правовые основы урегулирования конфликта интересов лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации // Проблемы в российском законодательстве. 2015. № 3.
30. Ильяков А.Д. Правовые проблемы регулирования конфликта интересов на государственной службе: монография. М.: LAP publishing, 2014.
31. Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4.
32. Кабанов П.А. Основания и порядок вывода членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных)

- служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава // Административное и муниципальное право. 2012. № 3.
33. Кабанов П.А. Правовое регулирование мониторинга эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Республике Татарстан: опыт, проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2012. № 2.
 34. Кабанов П.А. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции как орган, реализующий полномочия по обеспечению соблюдения должностными лицами органов государственной власти требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2.
 35. Кабанов П.А. Прекращение производства по материалам, поступающим на рассмотрение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов: основания и порядок // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.
 36. Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4.
 37. Кабанов П.А. Прокурорский надзор за формированием и деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 6.
 38. Кабанов П.А. Процедурные вопросы ознакомления с материалами, поступившими на рассмотрение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 10.
 39. Кабанов П.А. Процессуальные основания и порядок отмены обязательных решений, принимаемых Комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7.
 40. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: учебное пособие по дисциплине региональной составляющей специальности «Государственное и муниципальное управление». М.: ИНФРА-М, 2014.
 41. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право. 2010. № 4.
 42. Казаченкова О.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе: антикоррупционные аспекты // Административное и муниципальное право. 2010. № 2.
 43. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.
 44. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. № 3.

45. Камерер К. Система судов, рассматривающих трудовые споры в Федеративной Республике Германии // Современные проблемы развития юридической науки и образования в Германии и России: сборник статей. 2004.
46. Кандыбин Р. Сущность и типология конфликта интересов на государственной службе в военной организации государства // ЭНИ «Военное право». 2013. № 1.
47. Ким Е.П., Быков А.В. Конфликт интересов на службе как основа коррупционного преступления (криминологический аспект) // Российский следователь. 2013. № 10.
48. Кирьянов А.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1.
49. Козлов Т.Л. Об институте урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 2 (16).
50. Колоколов Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2.
51. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009.
52. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.
53. Корякин В.М. Особенности проявления конфликта интересов в сфере государственных закупок для нужд обороны // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 11.
54. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2010. № 10.
55. Лаврентьева О.О. Административно-правовое регулирование противодействия коррупционным рискам в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 6.
56. Матвеев Д.Д. Методологические подходы к выявлению и разрешению конфликта интересов в работе с кадрами органов внутренних дел // Юридические науки. 2008. № 2 (30).
57. Матвеев Д.Д. Организационные методы разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Закон и право. 2008. № 4.
58. Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
59. Михайлов В. Служебный спор: как найти истину // Кадровое дело. 2008. № 11.
60. Новоселова Н.В. Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // Административное право и процесс. 2010. № 6.
61. Осинцев Д.В. О дальнейших мерах по предотвращению конфликта интересов в системе государственной службы // Российский юридический журнал. 2011. № 4.
62. Петров В.Н. Основные принципы деятельности трудовых споров Федеративной Республики Германия // Закон. 2007. Сентябрь.
63. Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда.

64. Пономарева Е.А. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе и противодействие коррупции // Безопасность бизнеса. 2012. № 1.
65. Попова О.В. Разрешение конфликта интересов в государственной гражданской службе Российской Федерации // Государственная гражданская служба в России: опыт и проблемы становления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 26 октября 2004 г. М., 2005.
66. Правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.
67. Пресняков М. Неправомерное заключение трудового договора: основания и последствия // Трудовое право. 2012. № 9.
68. Пресняков М.В. Юридическая природа служебного контракта на гражданской службе: проблемы правовой определенности // Трудовое право. 2008. № 9.
69. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. 2007. № 4.
70. Публично-правовые и частноправовые аспекты развития механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: материалы круглого стола, 23 июня 2009 года / составитель И.В. Стороженко. М.: Изд-во Государственной Думы, 2010.
71. Разина Н.Г. Проблемы конфликтов интересов и урегулирование конфликтов интересов на государственной гражданской службе // Право в постсоветском пространстве: проблемы единства и дифференциации. Материалы международной научно-практической конференции, Иваново, 2 ноября 2004 г. Иваново, 2005.
72. Седов В.И. Сущность и природа конфликта интересов на государственной гражданской службе // Международные юридические чтения. Материалы научно-практической конференции (12 апреля 2006 г.). Ч. 5. Омск, 2006.
73. Скиллер-Кортунова Е.В. Особенности служебных отношений гражданских служащих // Трудовые споры. 2006. № 12.
74. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015.
75. Социально-профессиональное развитие государственной службы: материалы XIII Общероссийской научно-практической конференции преподавателей, молодых ученых, аспирантов и магистрантов с международным участием, проведенной кафедрой государственной службы и кадров / под ред. А.И. Турчинова. М.: МАКС Пресс, 2014.
76. Сыченко Е.А. Рассмотрение индивидуальных трудовых споров специализированными судебными органами. Опыт Великобритании // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 7.
77. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ИНФРА-М, 2015.
78. Тепляшин П.В., Полубояринова А.Н. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов в органах местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 3.

79. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналітична доповідь. Київ: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2013.
80. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванов, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.
81. Федосеенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 10.
82. Хорунжий С.Н., Бекетова С.М. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4.
83. Цыбикова А.А. Формирование механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011.
84. Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 4.
85. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Трудовое право. 2009. № 4.
86. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства. Административное право. 2009. № 2.
87. Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11.
88. Чаннов С.Е. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. 2007. № 9.
89. Чаннов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов // Административное право и процесс. 2011. № 5.
90. Шамарова Г.М. Ответственность муниципального служащего: проблемы правового регулирования // Трудовое право. 2007. № 12.
91. Шишов М.А. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов // Административное право и процесс. 2014. № 6.
92. Щеколдин С.Ю. Конфликт интересов в государственных служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011.
93. Эрлих М.Е. Конфликт интересов в процессе несостоятельности (банкротства): правовые средства разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
94. Legal Framework for Implementation of Anti-Corruption Conventions: Monograph / Editor-in-Chief O.I. Tiunov, Executive editor A.Y. Kapustin. М., 2015.

Научное издание

**КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ,
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ:**

**ПРИЧИНЫ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ,
УРЕГУЛИРОВАНИЕ**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор

А.Ф. Ноздрачев

Подписано в печать 06.04.2016.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,0. Уч.-изд. л. 12,8.

Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 634165-553690-060416

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.

E-mail: books@infra-m.ru

<http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Конфликт интересов как основа коррупционных правонарушений ставит под угрозу авторитет государственной (муниципальной) службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства. Это проблема соотношения юридических и нравственных требований к государственным (муниципальным) служащим, правил их служебного поведения и личных интересов.

В пособии уточняется содержание конфликта интересов, раскрываются причины и условия, способствующие его возникновению, а также способы его урегулирования. Анализируются определения понятия «конфликт интересов», сформулированные в законодательстве и научной литературе. Предлагается авторский подход к совершенствованию этого понятия в целях повышения эффективности соответствующей правоприменительной деятельности, а также аргументируются направления модернизации нормативно-правовой базы и методического обеспечения механизма выявления и разрешения конфликта интересов.

Представлен обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и способов их преодоления. Определен ряд ключевых областей регулирования, в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным. Приводятся рекомендации для государственных служащих и представителя нанимателя по предотвращению рассматриваемого явления и комментарии, поясняющие, почему та или иная ситуация может нанести вред в деятельности гражданской (муниципальной) службы.

Для государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, предпринимателей, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры.