**А. В. Конов, Н. С. Горбачева**

**Что такое конфликт интересов?**

**Возможные подходы к определению в нормативных правовых актах**

Содержание

[Введение 3](#_Toc34604177)

[1. Первые шаги 5](#_Toc34604178)

[1.1. Можно ли обойтись без определения? 5](#_Toc34604179)

[1.1.1. «Определение» через запрет 5](#_Toc34604180)

[1.1.2. «Определение» через перечень ситуаций 7](#_Toc34604181)

[1.2. Конфликт интересов и система ограничений и запретов 10](#_Toc34604182)

[1.3. Российский опыт 13](#_Toc34604183)

[1.3.1. Запрет на действия, затрагивающие личные интересы 15](#_Toc34604184)

[1.3.2. Перечень типовых ситуаций конфликта интересов 17](#_Toc34604185)

[1.3.3. Конфликт интересов и система антикоррупционных ограничений и запретов 18](#_Toc34604186)

[2. Выбор базовой модели 21](#_Toc34604187)

[2.1. Концепция конфликта интересов и три модели определения 21](#_Toc34604188)

[2.2. Российский опыт 27](#_Toc34604189)

[3. Отдельные элементы определения 30](#_Toc34604190)

[3.1. Возможность и реализация 30](#_Toc34604191)

[3.2. Официальные полномочия 32](#_Toc34604192)

[3.2.1. Основной аспект: полномочия и реальные возможности 32](#_Toc34604193)

[3.2.2. Дополнительные аспекты: незаконные действия и «дилемма исполнителя» 35](#_Toc34604194)

[3.2.3. Российский опыт 39](#_Toc34604195)

[3.3. Выгода 44](#_Toc34604196)

[3.3.1. Получение и возможность получения выгоды 44](#_Toc34604197)

[3.3.2. Существенность выгоды 47](#_Toc34604198)

[3.3.3. Адресность выгоды 50](#_Toc34604199)

[3.3.4. Материальная и нематериальная выгода 52](#_Toc34604200)

[3.3.5. Российский опыт 54](#_Toc34604201)

[3.4. Связанные лица 59](#_Toc34604202)

[3.4.1. Возможные подходы к регулированию 59](#_Toc34604203)

[3.4.2. Российский опыт 64](#_Toc34604204)

[4. Рекомендации 70](#_Toc34604205)

[5. Список использованных источников 77](#_Toc34604206)

[Нормативные правовые акты и иные официальные документы 77](#_Toc34604207)

[Документы и материалы международных организаций 79](#_Toc34604208)

[Литература 80](#_Toc34604209)

# Введение

Регулирование конфликта интересов повсеместно рассматривается как один из наиболее значимых элементов антикоррупционной политики: оно важно с точки зрения предупреждения коррупции, поддержания открытости органов власти и, соответственно, повышения доверия к принимаемым ими решениям, а также, о чем говорят реже, более эффективного выявления уже состоявшихся коррупционных правонарушений и привлечения к ответственности за их совершение.

Необходимость принятия соответствующих мер прописана во всех основных антикоррупционных конвенциях и в целом ряде других документов международных организаций. Значительная часть стран в том или ином виде внедрила и продолжает развивать соответствующий инструментарий. Вместе с тем, если проанализировать данный опыт более детально, то можно увидеть, что применяемые подходы к регулированию конфликта интересов существенно различаются. И это касается не только методов его выявления или урегулирования, но и самых базовых положений, включая подходы к определению конфликта интересов.

Почему тема нормативного определения конфликта интересов так важна? Общий ответ очевиден. Если вводятся какие-то дополнительные ограничения и обременения, необходимо, чтобы лица, на которых эти ограничения и обременения распространяются, а также лица, призванные надзирать за соблюдением этих ограничений, понимали, в чем они заключаются. Как отмечает ряд авторов (см., например, Di Carlo), непонимание того, что такое конфликт интересов, является одной из основных причин непринятия мер по его урегулированию, наряду с прямым умыслом и желанием человека обелять себя.

Это приобретает еще большую важность, если в законодательстве предусматриваются наказания за определенные действия в ситуации конфликта интересов. И особенно актуально в рамках легалистской культуры, когда, с одной стороны, законодательство испытывается на прочность: в нем постоянно ищутся бреши, позволяющие оправдать определенное поведение, как соответствующее букве закона, даже если оно не соответствует его духу, а с другой – у надзорных органов существует тенденция подходить к интерпретации норм антикоррупционного законодательства формально, не соотнося их с целями его принятия. В этой ситуации определение перестает быть просто теоретической проблемой и начинает существенно влиять на правоприменительную практику.

При внедрении системы регулирования конфликта интересов есть и дополнительное усложняющее обстоятельство. В рамках антикоррупционного законодательства большинство норм сформулировано в парадигме «запрет – наказание». Для определенных категорий лиц составляются перечни запретов и ограничений, при их нарушении применяются различные меры ответственности. Такой подход привычен и для государственных служащих, и для надзорных органов. Однако конфликт интересов, как это будет обсуждаться подробнее далее, сам по себе нарушением не является. В то же время, его наличие требует принятия мер регулирования, иногда весьма обременительных: возникает не вполне привычная ситуация, когда государственный служащий, не совершая нарушения, вынужден соглашаться с принятием мер, которые иногда выглядят очень похожими на наказания, так как имеют для него негативные последствия. При внедрении таких непривычных мер роль разъяснения, в том числе и через как можно более четкое определение, становится особенно значимой.

В рамках данной работы мы поставили перед собой следующие основные задачи:

* выделить базовые модели нормативного определения понятия «конфликт интересов» и обозначить их основные преимущества и недостатки;
* детально рассмотреть отдельные элементы определения, которым, по нашему мнению, следует уделять повышенное внимание, в первую очередь, с точки зрения их влияния на правоприменительную практику, и проанализировать альтернативные способы их формулирования в нормативных правовых актах;
* обсудить, как в свете существующих альтернатив выглядит определение конфликта интересов, используемое в действующем российском законодательстве, и подготовить предложения по его совершенствованию.

Мы будем рассматривать регулирование конфликта интересов исключительно в отношении исполнительной ветви власти, основной акцент будет сделан на соответствующем законодательстве, распространяющемся на государственную службу[[1]](#footnote-1). Также будут затронуты отдельные аспекты определения конфликта интересов применительно к лицам, замещающим государственные должности, и работникам организаций с государственным участием. Регулирование конфликта интересов для законодательной и судебной ветвей власти имеет свою специфику и нуждается в отдельном обсуждении[[2]](#footnote-2).

При подготовке работы мы опирались в основном на результаты анализа российского и зарубежного законодательства и официальных методических материалов, а также документов международных организаций. В отдельных случаях, когда соответствующая информация была доступна, предметом анализа также становились проекты нормативных правовых актов и материалы их рассмотрения в законодательных органах. Одновременно авторами была изучена обширная литература, посвященная регулированию конфликта интересов в целях противодействия коррупции. К сожалению, узкоспециализированные публикации, рассматривающие именно возможные подходы к определению конфликта интересов в антикоррупционном законодательстве, крайне немногочисленны. Тем не менее, различные стороны этого вопроса нередко затрагиваются в научных статьях и аналитических материалах более общего характера.

# Первые шаги

##  1.1. Можно ли обойтись без определения?

При внедрении регулирования конфликта интересов один из первых вопросов, на которые предстоит ответить законодателю, заключается в том, нужно ли вообще разрабатывать и включать в тот или иной нормативный правовой акт определение конфликта интересов.

На первый взгляд, ответ кажется очевидным. Однако существует целый ряд стран, в том числе имеющих длительную традицию регулирования конфликта интересов, которые применяют в законодательстве термин «конфликт интересов», не давая его формального определения, и используют альтернативные подходы к разъяснению его значения. При этом возможны два основных подхода: «определение» через запрет и «определение» через перечень ситуаций.

### 1.1.1. «Определение» через запрет

Данный подход предполагает, что в нормативный правовой акт включается тем или иным образом сформулированный запрет на действия служащего, затрагивающие его личные интересы. Элементы такого запрета могут быть различными – некоторые из них будут подробнее рассмотрены далее в Разделе 3. При этом в название соответствующей статьи или раздела нормативного правового акта включается термин «конфликт интересов».

Таким образом, подразумевается, что конфликтом интересов является ситуация, при которой существует возможность совершения государственным служащим действий, затрагивающих его личные интересы, а нарушением является само совершение таких действий. Законодательство, в котором прописывается такой запрет, может быть различным. Самый жесткий вариант – это уголовное законодательство, наиболее известный пример здесь – США. Так согласно ст. 208 Кодекса законов США, является преступлением и влечет применение мер уголовной ответственности вплоть до 5 лет лишения свободы «личное и существенное участие в качестве должностного лица или работника в принятии решения, одобрении, неодобрении, представлении рекомендаций, разъяснений, расследовании или выполнении иных функций в рамках судебного или иного разбирательства, представлении ходатайства, запроса судебного решения или иного заключения, контракта, жалобы, судебного спора, обвинения, вынесения приговора, ареста, или в иных подобных случаях, в которых оно, насколько ему известно, равно как и его/ее супруга (супруг), несовершеннолетний ребенок, полноправный партнер, организация, занимают должности руководителя, директора, члена правления, полноправного партнера или работника, или любое лицо или организация, с которыми оно ведет переговоры или заключило соглашение о последующем трудоустройстве, имеет финансовый интерес».

В США эта норма исторически развивалась из определенных антикоррупционных ограничений и запретов, которые в целом были известны как *conflict of interest laws*, но зачастую даже не имели термина «конфликт интересов» в своем названии или формулировках (подробнее о этом см., например, Association of the Bar of the City of New York, 27-72). Иные – более мягкие – варианты запрета также возможны, в частности целый ряд стран закрепляет соответствующий запрет в «рамочном» законе о противодействии коррупции или об этике, законе о конфликте интересов, законе о государственной службе и т.д. и предусматривает за его несоблюдение дисциплинарные санкции.

По сути, этот запрет и является квинтэссенцией регулирования конфликта интересов: все остальные меры принимаются исключительно для того, чтобы не допустить использования официальных полномочий для получения личной выгоды в ущерб общественному интересу. С помощью такого запрета государство ясно, и, возможно, более ясно, чем при использовании отдельного понятия, показывает, что считает неприемлемым свободное продолжение исполнения обязанностей служащим в определенных ситуациях.

Данный запрет необходим для того, чтобы сделать систему регулирования конфликта завершенной. Его отсутствие, а вернее отсутствие санкций за его несоблюдение, приводит к затруднениям, иногда весьма существенным, при применении мер ответственности за вполне типовые ситуации использования официальных полномочий в сугубо личных целях. Отдельные примеры будут рассмотрены при обсуждении российской правоприменительной практики. Поэтому вне зависимости от того, закреплено ли в нормативных правовых актах определение конфликта интересов, законодателю необходимо будет разрабатывать и внедрять соответствующий запрет.

Подобный запрет и санкции за его несоблюдение позволяют правильно расставить акценты при решении одного из фундаментально важных вопросов регулирования конфликта интересов: разграничения *нахождения* и *действия* в ситуации конфликта интересов. Включение в законодательство запрета, а особенно соответствующего состава дисциплинарного проступка и тем более преступления, демонстрирует, что само по себе нахождение в ситуации конфликта интересов правонарушением не является, а наказание предусмотрено за совершение предусмотренных официальными полномочиями действий, если их совершение затрагивает личные интересы. Различие между нахождением и действием возможно провести и при включении в нормативный правовой акт определения конфликта интересов, однако, как показывает опыт отдельных стран, в том числе и России, здесь велик риск того, что граница окажется не вполне четкой. Это, в свою очередь, может способствовать закреплению не вполне обоснованных оснований для применения мер ответственности.

В странах с прецедентным правом «определение» через запрет обладает еще одним преимуществом: появляется возможность фактически вносить в определение уточнения через соответствующие судебные решения, без изменения самой нормы. Это важно с учетом того, что в любой стране понимание конфликта интересов обычно меняется с накоплением правоприменительной практики и ростом числа рассмотренных реальных жизненных ситуаций, кроме того, даже хорошо продуманное определение может устаревать, например, в связи с появлением новых форм взаимодействия государственного и частного секторов, изменением ожиданий общества в отношении поведения публичных должностных лиц и т.д.

Наконец, «определение» через запрет является в некотором смысле более привычным для служащих и работников. Как уже отмечалось, антикоррупционное законодательство обычно формулируется через обязанности и запреты. Поэтому если законодатель начинает внедрять регулирование конфликта интересов с формулирования понятного запрета и системы мер ответственности, а уже потом выстраивает комплекс превентивных мер, призванных не допустить его несоблюдение, такой подход может оказаться более понятным, чем появление в качестве объекта регулирования ситуаций, не являющихся правонарушениями, но требующих, тем не менее, принятия ограничительных мер.

Можно ли ограничиться запретом и не закреплять в нормативных правовых актах определение конфликта интересов? На наш взгляд, это вполне возможно. Просто в этом случае те содержательные аспекты, которые будут обсуждаться далее, должны быть учтены при формулировании запрета. С точки зрения функционирования системы регулирования конфликта интересов на практике, запрет важнее определения.

Вместе с тем, в пользу отдельного определения можно выдвинуть, по крайней мере, несколько аргументов. Во-первых, определение ключевых терминов, применяемых в законодательстве, свойственно многим правовым системам, в том числе и российской. Введение новых понятий без их определения может негативно восприниматься лицами, на которых распространяется соответствующее законодательство, создавать ощущение незавершенности, расплывчатости правовых норм. Во-вторых, при появлении новой сферы регулирования закрепление в законодательстве специфического понятийного аппарата позволяет обратить на нее дополнительное внимание, подчеркнуть важность нововведений. В-третьих, наличие нормативного определения конфликта интересов, и, соответственно, возможности использовать этот термин, может быть удобным, с точки зрения формулирования отдельных мер предупреждения и регулирования конфликта интересов. Характерным примером здесь являются нормы, запрещающие руководителям ввергать своих подчиненных в ситуацию конфликта интересов или устанавливающие порядок уведомления о возможности возникновения конфликта интересов. Безусловно, такие нормы можно сформулировать и через отсылку к запрету, но использование понятия «конфликт интересов» выглядит более целесообразным.

Исходя из рассмотренных аргументов, мы считаем, что законодатель, в первую очередь, должен понимать важность грамотно сформулированного запрета на совершение служащим в рамках исполнения обязанностей действий, затрагивающих его личные интересы. При этом закрепление такого запрета вовсе не противоречит включению в нормативный правовой акт определения конфликта интересов. По нашему мнению, оптимальным решением, по крайней мере для стран, не имеющих длительной традиции регулирования конфликта интересов, является сочетание определения и запрета.

### 1.1.2. «Определение» через перечень ситуаций

Еще один способ разъяснить, что такое конфликт интересов, без введения нормативного определения этого понятия заключается в законодательном закреплении перечня типовых ситуаций конфликта интересов. Подобный подход в чистом виде применяется сравнительно редко, один из примеров приведен во Вставке 1.

Основным преимуществом использования перечня ситуаций является наглядность. Даже хорошо продуманное общее определение может восприниматься служащими и работниками как нечто абстрактное, не имеющее отношения к их повседневной деятельности, в то время как описание типовых ситуаций приближает нормы права к конкретным обстоятельствам, с которыми они сталкиваются в реальной жизни. Это очень важный аспект с точки зрения восприятия, понимания, интериоризации норм, связанных с конфликтом интересов. Он особенно актуален для тех стран, где регулирование конфликта интересов введено сравнительно недавно и где у служащих еще не сложилась привычка оценивать жизненные ситуации, в которых они оказываются, с точки зрения наличия конфликта интересов.

**Вставка 1. Определение через перечень ситуаций: штат Мэн (США)**

Конфликт интересов имеет место:

A. В ситуации, когда служащий, участвующий в принятии законодательного акта, или его ближайший родственник имеет или приобретает прямой существенный личный финансовый интерес, отличный от имеющегося у остальных членов общества, в организации, которая получит финансовые преимущества в связи с принятием такого акта, или получает прямую существенную личную финансовую выгоду от близкой экономической связи с лицом, которое, как это известно служащему, имеет прямой финансовый интерес в организации, на деятельность которой повлияет принимаемый акт;

B. В ситуации, когда служащий, участвующий в принятии законодательного акта, или его ближайший родственник получает подарки, кроме взносов на избирательные кампании, прямо разрешенных законом, от лиц, на которых повлияет принимаемый акт или которые имеют интерес в организации, на которую повлияет принимаемый акт, и служащий осведомлен или, по разумным предположениям, должен быть осведомлен, что целью дарения подарка является оказание влияния на служащего при исполнении им своих должностных обязанностей или участии в голосовании либо вознаграждение за действия со стороны служащего;

C. В случае получения вознаграждения или возмещения, не предусмотренного законом, за оказание услуг, консультацию или помощь в качестве лица, участвующий в принятии законодательного акта;

D. В случае выступления со стороны, представления интересов или защиты интересов иного лица перед законодательным органов, кроме ситуаций, когда за это не предусмотрено вознаграждение и выступление происходит в интересах гражданина;

E. В ситуации, когда служащий, участвующий в принятии законодательного акта, или его ближайший родственник принимает [предложение о трудоустройстве] или вовлекается в работу, которая может повлиять на решение служащего, или когда служащий знает, что существует высокая вероятность того, что ему или его ближайшему родственнику будет предложено трудоустройство с целью оказания влияния на исполнение им своих должностных обязанностей, либо когда служащий или его ближайший родственник может извлекать личную выгоду или нести убытки по месту своего трудоустройства в связи с принятием законодательного акта, отличные от выгоды или убытков иных работников или общества в целом; и

F. В ситуации, когда служащий, участвующий в принятии законодательного акта, или его ближайший родственник имеет интерес в принятии акта, связанный с профессиональной, торговой, коммерческой деятельностью или трудовой деятельностью по найму, в которые вовлечен служащий или его ближайший родственник, и выгоды, получаемая служащим или его ближайшим родственником, является уникальной и отличной от получаемой обществом в целом или лицами, вовлеченными в аналогичную профессиональную, торговую, коммерческую деятельность или трудовую деятельность по найму.

Главный недостаток этого подхода заключается в том, что составить исчерпывающий перечень ситуаций конфликта интересов невозможно. Поэтому велика вероятность того, что на практике будут появляться случаи реального или возможного использования официальных полномочий в личных целях, не описанные в законодательстве. Это создаст препятствия для применения как мер регулирования, так и мер ответственности.

Возможным решением здесь может стать одновременное введение и определения, и раскрывающего его перечня типовых ситуаций. Это позволит, с одной стороны, не ограничиваться общими формулировками и привести конкретные, понятные государственным служащим примеры, а с другой иметь широкую норму, под которую попадают в том числе ситуации, по тем или иным причинам не вошедшие в перечень. При этом с точки зрения нормативного оформления здесь тоже возможны разные подходы.

Перечень типовых ситуаций может быть прописан в том же нормативном правовом акте, в котором закреплено определение конфликта интересов. Так в Законе Бразилии № 12.813 от 16 мая 2013 года «О регулировании конфликта интересов в федеральных органах исполнительной власти и последующих ограничениях на замещение должности или осуществление полномочий» в статье 3 закреплено понятие «конфликта интересов», в статье 5 раскрывается перечень ситуаций, приводящих к возникновению конфликта интересов, в период замещения публичной должности, а в статье 6 – после увольнения с нее. Это позволяет сразу же, не затрачивая времени на подготовку дополнительных документов, хотя бы частично разъяснить общее определение. Кроме того, за счет закрепления в законе есть возможность обратить внимание на важность регулирования отдельных наиболее распространенных или наиболее важных на данный момент разновидностей конфликта интересов.

Вместе с тем, существуют и определенные риски. Вероятнее всего в законе, особенно если речь идет о рамочном законе о противодействии коррупции, получится прописать лишь очень короткий перечень типовых ситуаций, иначе соответствующая статья будет слишком большой по объему. Дополнять перечень также будет затруднительно, т.к. это потребует внесения изменений и дополнений в закон. При этом такой короткий перечень может создать у служащих ложное впечатление, что под приведенное общее определение конфликта интересов попадает лишь ограниченный перечень ситуаций. Он также может задать неверные ориентиры органам, осуществляющим регулирование в сфере конфликта интересов, неявно мотивируя их фокусироваться, в первую очередь, на ситуациях, прямо перечисленных в законе. Именно к таким последствиям привела, например, попытка реализации данного подхода при введении норм о регулировании конфликта интересов в закупочное законодательство Румынии (Farca, 2018).

Альтернативой может стать закрепление перечня типовых ситуаций конфликта интересов в нормативных правовых актах, имеющих меньшую юридическую силу, или в методических документах. Риски, связанные с восприятием перечня как закрытого, все равно сохраняются, но, по крайней мере, в таких документах перечень изначально может быть более объемным, и процедура его дополнения значительно упрощается. При этом важно, чтобы перечень типовых ситуаций был утвержден одновременно или спустя небольшое время после введения нормативного определения конфликта интересов. В противном случае увеличивается вероятность того, что общее определение, особенно если оно является объемным и сложным, не будет понято служащими, будет воспринято как не имеющее отношения к реальной жизни, что приведет на практике к недолжному применению или даже игнорированию соответствующих норм.

Следует отметить, что из-за чрезвычайной многочисленности реально возникающих ситуаций конфликта интересов использование традиционного методического инструментария – текстовых рекомендаций – в этой сфере связано с определенными затруднениями. Чем больше типовых проблемных ситуаций рассматривается, чем детальнее они обсуждаются, чем больше приводится реальных примеров, тем объемнее получается соответствующий материал, что в свою очередь затрудняет его восприятие.

Для того чтобы решить эту проблему отдельные страны разрабатывают и постепенно начинают применять инновационные средства, в том числе электронные экспертные системы. Такие системы задают пользователю вопросы о характеристиках проблемной ситуации и на основании полученных ответов могут предлагать вывод о том, является ли рассматриваемая ситуация конфликтом интересов, и возможные меры ее урегулирования. На данный момент действующих образцов совсем немного, и по своему функционалу они пока остаются весьма простыми. Один из возможных примеров – запущенный Службой по противодействию коррупции Аргентины [симулятор конфликта интересов](http://simulador.anticorrupcion.gob.ar/simulador.php?ciclo_id=1). Тем не менее, по нашему мнению, потенциал подобного подхода весьма велик, при должной проработке он может превратить многостраничные методические рекомендации в компактный и удобный инструмент с широким функционалом: от разбора ситуаций до подбора релевантной судебной практики.

## 1.2. Конфликт интересов и система ограничений и запретов

Наряду с вопросом о необходимости отдельного определения конфликта интересов и его соотнесении, с одной стороны, с запретом на осуществление действий, затрагивающих личные интересы, а с другой – с перечнем типовых ситуаций конфликта интересов, законодателю важно обратить внимание на еще один смежный аспект. Речь идет о месте определения и мер регулирования конфликта интересов в системе антикоррупционных ограничений и запретов. Ключевые ограничения и запреты, рекомендованные Конвенцией ООН против коррупции и другими международными соглашениями и внедряемые в той или иной форме большинством стран, тесно связаны с регулированием конфликта интересов. В основном они направлены на предотвращение конфликта интересов: призваны не дать служащему оказаться в ситуации, когда у него появится возможность в рамках официальных полномочий совершать действия, затрагивающие личные интересы.

Типичным примером здесь являются ограничения на получение подарков. В общем виде (хотя конкретные формулировки запрета в разных странах могут существенно различаться) служащему запрещают получать подарки от лиц, в отношении которых он уполномочен совершать действия и (или) принимать решения. Некоторые страны (например, Латвия) дополнительно запрещают служащему в течение определенного периода времени принимать решения или совершать действия в отношении лиц, от которых он получил подарок. Логика такого запрета понятна: даже перспектива получения подарка может влиять на решения служащего и препятствовать его объективности, если же служащий берет подарок от регулируемой организации, ситуация усугубляется – он оказывается связанным с этой организацией имущественными отношениями и может относиться к ней более лояльно. Запрет, прежде всего, не дает служащему попасть в такую ситуацию, прямо предписывая ему не брать подарки в определенных обстоятельствах и (или) от определенных дарителей, он также демотивирует служащего предоставлять какие-либо неформальные услуги с расчетом на будущие подарки, так как получение их будет незаконным, и, наконец, в случае если служащий уже получил какие-то подарки от определенных лиц, не позволяет конфликту интересов реализоваться и перерасти в правонарушение, не допуская совершения действий в отношении тех, с кем он уже связан имущественными отношениями.

Таким образом, запрет на получение подарков мешает развиться конфликту интересов, препятствуя либо возникновению имущественных отношений с теми, в отношении кого служащий совершает официальные действия, либо совершению официальных действий в отношении того, с кем имущественные отношения уже существуют. Схожие соображения являются основой и для введения других наиболее распространенных антикоррупционных ограничений и запретов: на нахождение в подчиненности родственников, выполнение иной оплачиваемой работы, владение ценными бумагами, представление интересов третьих лиц перед государственным органом, в котором служащий замещает должность, взаимодействие с бывшим работодателем, трудоустройство после увольнения со службы и т.д.

Многие страны подчеркивают тесную связь мер регулирования конфликта интересов с антикоррупционными ограничениями и запретами, объединяя их в рамках одного раздела рамочного закона или даже в рамках отдельного нормативного правового акта. Более того, нередко содержание законодательства о конфликте интересов сводится в основном к системе ограничений и запретов. Такой подход использован, например, в Законе Грузии «О несовместимости интересов и коррупции в публичных органах», в Законе Латвии «О предотвращении конфликта интересов в деятельности публичных служащих» и т.д. Существуют даже нормативные правовые акты, в которых ограничения и запреты прописываются очень детально, а определение конфликта интересов формулируется кратко и обобщенно: в этом случае применяемый подход схож с определением через перечень типовых ситуаций – содержание понятия «конфликт интересов» раскрывается полностью или частично через перечисление определенных, в данном случае – нежелательных, жизненных ситуаций.

Как уже отмечалось, по нашему мнению, для стран, лишь недавно начавших внедрять регулирование конфликта интересов, предпочтительным является использование подробного проработанного определения конфликта интересов. Однако объединение этого определения, а также мер выявления и урегулирования конфликта интересов с антикоррупционными ограничениями и запретами в рамках отдельного закона о конфликте интересов или, как минимум, в рамках одного раздела в более общем нормативном правовом акте представляется весьма полезным.

Во-первых, такое объединение оправданно содержательно. Антикоррупционные ограничения и запреты, даже если они были сформулированы до появления в национальном законодательстве категории «конфликт интересов», в значительной степени ориентированы на то, чтобы не позволить служащему оказаться в ситуациях, когда те или иные личные интересы могут побудить его к недолжному поведению, то ест, по сути, на предотвращение конфликта интересов.

Во-вторых, понимание связи основных антикоррупционных ограничений и запретов с регулированием конфликта интересов важно с точки зрения выработки их правильной, работоспособной формулировки. В отдельных случаях в результате внесения многочисленных изменений и дополнений в соответствующие нормы изначальная цель их внедрения может забываться, что приводит к появлению правил, не эффективных с точки зрения противодействия реальным негативным практикам и (или) накладывающих на служащих избыточные ограничения. Размещение соответствующих норм в одном разделе с мерами регулирования конфликта интересов, будет побуждать законодателя сверять содержание ограничений и запретов с общими целями и задачами соответствующего нормативного правого акта.

В-третьих, представление антикоррупционных ограничений и запретов как элемента системы регулирования конфликта интересов будет стимулировать служащих не воспринимать тот или иной запрет как вещь в себе. В ситуации, когда ограничения и запреты прямо не соотнесены с темой конфликта интересов, у служащих может складываться ощущение, что соблюдения этих ограничений и запретов достаточно для того, чтобы полностью соответствовать требованиям антикоррупционного законодательства. Однако зачастую это не так: соблюдение ограничений и запретов во многих случаях является мерой необходимой, но не достаточной. В ряде ситуаций для эффективного предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов требуется не только соблюсти конкретный запрет, но и принять дополнительные, в том числе не всегда прямо прописанные в законодательстве меры.

## 1.3. Российский опыт

В России определение конфликта интересов применительно к государственной службе было нормативно закреплено лишь в начале 2000-х годов. Впервые оно появилось в Указе Президента РФ от 12.08.2002 N 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». До этого понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве использовалось, однако распространялось не на государственную службу, а на работников организаций определенных типов[[3]](#footnote-3).

Соответствующая норма Указа №885 стала основой для формирования отдельной статьи «Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе» в Федеральном законе от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». И именно содержавшееся в этом Федеральном законе определение конфликта интересов было позднее перенесено в Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Трудовой кодекс Российской Федерации.

В период подготовки и рассмотрения проекта Федерального закона «О государственной гражданской службе» предпринимались и иные попытки закрепить в нормативных правовых актах определение конфликта интересов. В частности, в 2002 году в Государственную Думу РФ был внесен законопроект №85554-3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»[[4]](#footnote-4). Данный законопроект был отклонен во втором чтении. Тем не менее, он заслуживает внимания, т.к. в нем был предложен ряд решений, отличающихся от подхода к определению и регулированию конфликта интересов, ставшего магистральным в российском законодательстве.

В течение нескольких лет в целях противодействия коррупции одновременно использовались несколько определений конфликта интересов: определение, предусмотренное ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции» – применительно к государственным и муниципальным служащим, определение, предусмотренное ст. 349.1 ТК РФ – применительно к работникам государственных корпораций, государственных компаний. Их формулировки были практически идентичны, отличались лишь категории лиц, которым служащий или работник, находящийся в ситуации конфликта интересов, наносит или может нанести вред своими действиями. В октябре 2015 года был введен единообразный подход: ссылка на реальный или потенциальный вред из определения была исключена, кроме того был принят ряд иных важных изменений и дополнений, определение было закреплено исключительно в ФЗ «О противодействии коррупции», а в ТК РФ была включена норма, отсылающая к 273-ФЗ. Определение, принятое в октябре 2015 года, на сегодняшний день является действующим, оно приведено на Вставке №2.

**Вставка 2. Российское определение конфликта интересов**

Части 1-2 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции»

1. Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе 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).

2. В части 1 настоящей статьи под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

На наш взгляд, введение в законодательство определения конфликта интересов, единого как для государственных и муниципальных служащих, так и для работников государственных корпораций и иных организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственным органами, является оправданным шагом. Работники указанных организаций зачастую исполняют, по сути, государственные функции, поэтому принцип приоритета публичного интереса для них не менее важен, чем для государственных служащих, а соответственно и подход к определению конфликта интересов должен быть в целом аналогичен подходу, применяемому на государственной службе.

При этом, безусловно, такие организации не являются государственными органами: им присущи некоторые особенности, в чем-то делающие их похожими на частные компании, а в деятельности их работников могут возникать отдельные не свойственные государственной службе этически спорные ситуации, в том числе требующие интерпретации с точки зрения отсутствия или наличия конфликта интересов. Характерным примером здесь являются ситуации, связанные с реализацией распространенных подходов к корпоративному управлению, когда работник государственной корпорации, курирующий в рамках исполнения своих трудовых обязанностей деятельность ряда подконтрольных государственной корпорации юридических лиц, одновременно, по решению органов управления государственной корпорации, входит в совет директоров этих подконтрольных организаций, в том числе на оплачиваемой основе. Наличие подобных ситуаций должно учитываться при внедрении мер регулирования конфликта интересов.

Тем не менее, по нашему мнению, оно не является достаточным основанием для нормативного закрепления отдельного определения конфликта интересов. Речь скорее должна идти о применении в отношении работников определенных типов организаций специфических исключений из общего определения и (или) дополнений к нему, а также о возможном использовании специальных мер урегулирования конфликта интересов, в том числе сходных по своему характеру с механизмом сделок с заинтересованностью.

### 1.3.1. Запрет на действия, затрагивающие личные интересы

До настоящего времени запрет на действия в ситуации конфликта интересов в российском законодательстве так и не появился. Отдельные попытки сформулировать подобный запрет предпринимались. В частности, упоминавшийся законопроект №85554-3 включал положение, в соответствии с которым «должностному лицу запрещается принимать решения и совершать действия (бездействие), влекущие юридические последствия, в отношении заинтересованного лица». К сожалению, нормативного закрепления такие подходы не получили. Вместо запрета ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает обязанность определенного круга лиц принимать меры по предупреждению и урегулированию конфликта интересов. Соответственно, и основанием для применения наиболее жесткого дисциплинарного взыскания – увольнения в связи с утратой доверия – является не совершение действий, затрагивающих личные интересы, а непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

По нашему мнению, такой подход не является удачным. Во-первых, он ориентирован скорее на процесс, чем на результат, а между тем государство заинтересовано не в том, чтобы служащие принимали меры предупреждения и регулирования конфликта интересов, а в том, чтобы соблазн не перерастал в действие, а конфликт интересов – в правонарушение. И поэтому *наиболее жесткие* наказания должны быть предусмотрены именно за то, что служащий решился действовать в личных интересах, вне зависимости от того, предпринимал ли он какие-либо предупреждающие или регулирующие меры. Во-вторых, подобный подход ориентирует служащих на то, что конфликт интересов обязательно должен быть предупрежден или урегулирован, что нахождение в ситуации конфликта интересов плохо само по себе. Это далеко не всегда так. Служащий может находиться в «тлеющем» конфликте интересов даже весьма длительное время и это не будет приводить к каким-либо правонарушениям. Главное, чтобы представитель нанимателя знал об этом, а сам служащий воздерживался от действий, приносящих ему личную выгоду. В-третьих, реализация такого подхода на практике порождает целый ряд вопросов, значительная часть которых в российском законодательстве пока остается без однозначного ответа. Темой данного исследования не является применение мер ответственности в ситуациях конфликта интересов, однако представляется полезным обозначить хотя бы некоторые из этих проблемных моментов. В чем именно заключаются меры предупреждения конфликта интересов, которые должен принимать служащий? Следует ли увольнять служащего с утратой доверия, если он не предпринимал никаких мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов, но спорная ситуация разрешилась сама собой? Как поступать в случаях, когда служащий предпринял меры урегулирования, но они оказались явно недостаточными? Должен ли служащий нести ответственность, если он оказался в ситуации конфликта интересов в результате действий представителя нанимателя и при этом представитель нанимателя не демонстрирует стремления урегулировать возникший по его вине конфликт интересов? Представляется, что должным образом сформулированный запрет на действия (бездействие) служащего, затрагивающие его личные интересы, позволил бы установить более понятные и однозначные основания для применения мер дисциплинарной ответственности.

В определенной степени роль запрета могла бы выполнять ст. 285 УК РФ. Она предусматривает наказания за использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности. При этом под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы понимается совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями[[5]](#footnote-5).

Таким образом, по сути, речь идет о недолжном исполнении обязанностей в целях получения личной выгоды, что очень похоже на реализацию конфликта интересов как он понимается в российском антикоррупционном законодательстве. Тем не менее, ст. 285 УК РФ присущ ряд особенностей, которые не позволяют однозначно связать ее с действующим определением конфликта интересов. Прежде всего, квалифицирующим признаком ст. 285 УК РФ является существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Иными словами, преступлением считается не любое использование должностных полномочий в целях получения личной выгоды, а только такое, которое повлекло определенные виды вреда. В этом российский подход существенно отличается от рассмотренного ранее запрета предусмотренного ст. 208 Кодекса Законов США, в соответствии с которой наказание предусматривается за само совершение действий, затрагивающих личные интересы вне зависимости о того, повлекли ли они причинение какого-либо вреда.

На практике ссылка на нарушение, тем более существенное, прав и законных интересов создает, на наш взгляд, значимые осложнения при применении мер уголовной ответственности за действия в отдельных типовых ситуациях конфликта интересов. Так, например, если государственный служащий на систематической основе способствует распределению государственных контрактов в пользу организаций, в которых работают его родственники (т.е. фактически обеспечивает захват его родственниками определенного сегмента рынка), но при этом начальная максимальная цена соответствующих контрактов не завышена, а предусмотренные им работы выполнены надлежащим образом, доказать наличие состава преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ, будет весьма затруднительно. На наш взгляд, необходимость внесения изменений и дополнений в ст. 285 УК РФ в целях ее более широкого применения для привлечения к ответственности лиц, идущих на недолжное исполнение обязанностей в целях получения личной выгоды, требует дополнительного детального обсуждения. В то же время закрепление в законодательстве запрета на действия, затрагивающие личные интересы и ответственности в форме увольнения с утратой доверия за его нарушение, могло бы стать полезным промежуточным решением.

### 1.3.2. Перечень типовых ситуаций конфликта интересов

В российском антикоррупционном законодательстве не приводятся примеры типовых ситуаций конфликта интересов. Единственный официальный перечень таких ситуаций был принят в форме методического документа: в 2012 году Минтрудом России был подготовлен «Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования» (далее – Обзор). На момент своего появления документ был чрезвычайно востребован: определение конфликта интересов и обязанность принимать меры по его предотвращению и урегулированию были закреплены в федеральных законах уже 8 лет, а ни одного материала, разъясняющего, как весьма сложное определение соотносится с реальными жизненными ситуациями, не существовало; в результате, число поданных уведомлений о личной заинтересованности оставалось весьма небольшим и конфликт интересов редко становился предметом обсуждения комиссий по соблюдению требований к служебному поведению. Обзор сыграл важную роль в разъяснении положений антикоррупционного законодательства и способствовал тому, что государственные служащие постепенно начали воспринимать необходимость регулирования конфликта интересов всерьез.

Вместе с тем, на сегодняшний день Обзор в существенной степени устарел. Во-первых, как мы уже отмечали, в октябре 2015 года в определение конфликта интересов были внесены важные изменения и дополнения. Обзор не был соответствующим образом скорректирован. Во-вторых, за прошедшие годы значительно увеличился объем правоприменительной практики в сфере регулирования конфликта интересов, заметно выросло число релевантных судебных решений: очень краткий обзор тридцати типовых ситуаций перестал отвечать потребностям как служащих и работников, так и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, назрела необходимость его актуализации и детализации. В определённой степени эта задача решается с помощью выпускаемых с 2018 года Минтрудом России обзоров практики правоприменения в сфере конфликта интересов. Однако, на наш взгляд, наличие таких обзоров не отменяет необходимости обобщенного структурированного и регулярно обновляемого перечня типовых ситуаций.

Кроме того, мы уже отмечали, что традиционный текстовый формат не представляется очень удобным, когда речь идет о формировании перечня типовых ситуаций конфликта интересов. Разновидности конфликта интересов многочисленны, их описание, для того чтобы быть полезным при практическом применении, должно быть весьма детальным и, по возможности, сопровождаться реалистичными примерами – все это приводит к тому, что объем таких материалов рискует стать слишком большим, что будет отвращать государственных служащих от их использования. Целесообразно рассмотреть возможность разработки в России электронных помощников по урегулированию конфликта интересов, аналогичных или превосходящих по функционалу рассмотренные ранее инструменты, применяемые в Аргентине, Мексике и иных зарубежных странах.

### 1.3.3. Конфликт интересов и система антикоррупционных ограничений и запретов

В отличие от многих зарубежных стран, в России меры урегулирования конфликта интересов и антикоррупционные ограничения и запреты закреплены в разных нормативных правовых актах и даже в пределах одного нормативного правового акта обычно разнесены по разным разделам. Так, например, для гражданских служащих определение конфликта интересов закреплено в ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции», запрет на получение подарков – в ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а нормы, по сути ограничивающие возможность выполнения служащим иной оплачиваемой деятельности и при этом прямо отсылающие к конфликту интересов, - в ст. 14 79-ФЗ, посвященной правам гражданского служащего. Еще более разобщенными выглядят нормы, установленные для работников государственных корпораций (компаний) и иных организаций, созданных для исполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

То, что в России содержательная связь мер регулирования конфликта интересов и антикоррупционных ограничений и запретов не подчеркивается на уровне нормативных правовых актов и, по нашему мнению, не всегда осознается, приводит к ряду негативных последствий.

Во-первых, при формулировании ограничений и запретов зачастую не учитываются такие важные задачи их внедрения, как предотвращение попадания государственного служащего в ситуацию конфликта интересов и препятствование совершению служащим действий, влекущих получение личной выгоды. Например, российским гражданским служащим запрещается получать подарки в связи с исполнением должностных обязанностей. Исключением являются подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями: их получение допускается, но гражданский служащий должен уведомить представителя нанимателя об их получении и передать их в государственный орган с возможностью последующего выкупа.

Представляется, что при введении данного запрета основной целью, как мы уже обсуждали ранее, было воспрепятствование получению служащим подарков от лиц, зависящих от его действий и (или) решений. Однако применяемая формулировка не вполне позволяет достигать этой цели: понятие «подарка, полученного в связи с исполнением должностных обязанностей» нормативно не определено и допускает различные интерпретации, допустимость получения подарков в служебных командировках, которые в том числе могут быть связаны с проведением контрольно-надзорных мероприятий, также вызывает серьезные сомнения. Понимание взаимосвязи данного запрета с мерами регулирования конфликта интересов позволило бы рассмотреть возможность применения других подходов к его формулированию, например через отсылку к конфликту интересов или через запрет получения подарков от определенных типов дарителей[[6]](#footnote-6).

Обеспокоенность вызывает и то, что применяемый подход неявно побуждает служащих, в первую очередь, следить за формальным соблюдением ограничений и запретов и не стимулирует их оценивать соответствующую ситуацию с точки зрения конфликта интересов. При этом во многих случаях соблюдение запрета оказывается недостаточным для того, чтобы конфликт интересов был предотвращен или урегулирован. Например, даже точное исполнение государственным служащим обязанности по передаче в доверительное управление ценных бумаг, предусмотренной ч. 7 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» в большинстве случаев не позволяет урегулировать конфликт интересов.

Во-вторых, разобщенность норм регулирования конфликта интересов и антикоррупционных запретов не позволяет четко определить, в чем именно должны заключаться меры предупреждения конфликта интересов, которые обязаны принимать государственные служащие и за непринятие которых в нашей стране предусмотрена ответственность в форме увольнения с утратой доверия. Как уже отмечалось, предупреждение конфликта интересов в основном и заключается в создании системы ограничений и запретов, не позволяющих служащему оказаться в этически спорной ситуации. Безусловно, другие меры также возможны, например уведомление представителя нанимателя о том, что принимаемое им решение приведет к возникновению конфликта интересов, однако именно соблюдение ограничений и запретов играет здесь главную роль. Если меры регулирования конфликта интересов и антикоррупционные ограничения и запреты нормативно не привязаны друг к другу, понятие «меры предупреждения конфликта интересов» должно быть детально раскрыто в законодательстве.

В-третьих, отсутствие привязки антикоррупционных ограничений и запретов к регулированию конфликта интересов затрудняет их использование для уточнения и дополнения определения конфликта интересов. Мы будем подробнее говорить об этом при обсуждении вопроса существенности личной выгоды. Пока кратко отметим, что многие страны используют ограничения и запреты для того, чтобы более четко, вплоть до использования количественных критериев, обозначить границы применения мер, направленных на выявление и урегулирования конфликта интересов: например, указывают, что при получении или возможности получения служащим личной выгоды, ниже установленного размера, декларирование интересов не требуется и меры регулирования конфликта интересов приниматься не должны.

По нашему мнению, определение конфликта интересов должно быть нормативно объединено с ключевыми антикоррупционными ограничениями и запретами – на нахождение в непосредственной подчиненности и (или) подконтрольности родственников, получение подарков, иную оплачиваемую деятельность, в том числе предпринимательскую деятельность, владение ценными бумагами, последующее трудоустройство, представление интересов третьих лиц и, возможно, иными. Это может быть сделано в рамках отдельного раздела ФЗ «О противодействии коррупции», однако более целесообразным представляется принятие отдельного федерального закона, посвященного предупреждению, выявлению и урегулированию конфликта интересов. Помимо определения конфликта интересов и ключевых антикоррупционных ограничений и запретов такой закон мог бы содержать процедуры декларирования конфликта интересов, как ситуативного, так и регулярного, детальный порядок рассмотрения выявленных случаев конфликта интересов, более обширный перечень возможных мер его урегулирования и т.д. При этом важно провести ревизию существующих ограничений и запретов и скорректировать их содержание с точки зрения их применения в целях предупреждения конфликта интересов.

# Выбор базовой модели

## 2.1. Концепция конфликта интересов и три модели определения

Если принимается решение о том, что в нормативных правовых актах все же должно быть закреплено определение конфликта интересов, возникает целый ряд вопросов, связанных с содержанием этого понятия. Прежде, чем разбирать их детально, полезно хотя бы кратко обсудить базовые посылки, на которых строится концепция конфликта интересов.

Как отмечает ряд авторов[[7]](#footnote-7), концепция конфликта интересов формировалась в рамках теории рациональной бюрократии и зиждется на тех же фундаментальных допущениях. Для нашей работы наиболее важными из них являются следующие:

1. Человек исполняет множество социальных ролей (или реализует различные способы «ведения жизни»), с каждой из которых связаны определенные интересы и долженствования как по отношению к себе, так и по отношению к другим людям;
2. Интересы и долженствования, присущие разным социальным ролям, исполняемым одним и тем же человеком, могут противоречить друг другу таким образом, что исполнение долженствований, присущих одной социальной роли, может не позволить реализовать интересы и исполнить долженствования в рамках другой социальной роли;
3. Если человек предоставлен сам себе, и отсутствуют внешне установленные правила его поведения в моментах, когда интересы и долженствования, присущие исполняемым им разным социальным ролям, начинают противоречить друг другу, поведение человека становится непредсказуемым – мы не можем с уверенностью утверждать, какой из своих социальных ролей он отдаст предпочтение. При этом если на одной чаше весов лежит его личный интерес, а на другой – интересы близко не связанных с ним лиц, человек склонен выбирать личный интерес. Некоторые авторы[[8]](#footnote-8) называют эту посылку «презумпцией виновности» и утверждают, что на ней во многом основано все антикоррупционное регулирование;
4. Роль государственного служащего (или, если смотреть шире, публичного должностного лица) – это одна из социальных ролей. Как и другим социальным ролям, ей присущи определенные долженствования. Основным из них является обязанность защищать публичный интерес;
5. В идеале решения высших публичных должностных лиц, в том числе принимаемые ими нормативные правовые акты, направлены на защиту публичного интереса. Поэтому, неукоснительно соблюдая эти решения и положения законодательства, государственный служащий защищает публичный интерес;
6. Требование о приоритете публичного интереса, предъявляемое к человеку, исполняющему социальную роль государственного служащего, является очень жестким по отношению к интересам и долженствованиям, порождаемым другими социальными ролями: по сути, оно означает, что при принятии решений или совершении действий в роли государственного служащего человек должен «оставить за порогом» все свои иные интересы и долженствования, не принимать их в расчет и руководствоваться исключительно требованиями законодательства или, если такие требования отсутствуют, выстраивать свои действия так, чтобы они максимально способствовали достижению публичного интереса. Именно поэтому в число базовых принципов государственной службы включаются объективность и беспристрастность;
7. Если при принятии решений / совершении действий государственным служащим возникает ситуация, когда его личный интерес, включая его долженствования в рамках других социальных ролей, диктует ему линию поведения, отличающуюся от линии поведения, предполагаемой беспристрастной защитой публичного интереса, то возникает конфликт интересов. При этом, как и при любом другом противоречии между интересами и долженствованиями, присущими разным социальным ролям, мы не можем быть уверены, в пользу каких интересов и долженствований сделает выбор государственный служащий. Более того, исходя из «презумпции виновности», мы можем предполагать, что в значительной части случаев выбор будет сделан именно в пользу личного интереса;
8. В связи с этим для того, чтобы защитить публичный интерес, государство должно стремиться как можно раньше выявлять ситуации, когда конфликт интересов может возникнуть или уже возник, и насколько возможно детально регламентировать поведение государственного служащего в таких ситуациях. Все противоречия между интересами и долженствованиями, порождаемыми ролью государственного служащего, и иными интересами и долженствованиями человека, едва ли удастся отследить, а закрепление правил поведения совсем не гарантирует того, что выбор государственным служащим будет сделан в пользу публичного интереса. Тем не менее, такие меры сокращают пространство этического выбора, а также, за счет санкций за несоблюдение правил, формируют дополнительные стимулы к выбору в пользу публичного интереса.

Исходя из приведенных базовых посылок, любая ситуация конфликта интересов содержит четыре ключевых элемента:

* *личные интересы человека, в том числе его долженствования, связанные с исполнением других социальных ролей*; в основном такие личные интересы и долженствования предполагают получение самим человеком или какими-то связанными с ним лицами определенных благ (выгод, преимуществ) и (или) с нанесение ущерба лицам, с которыми этот человек или связанные с ним лица находятся в неприязненных отношениях;
* *официальные полномочия и реальные возможности принимать решения или совершать действия, затрагивающие интересы определенного круга лиц*, которые появляются в связи с тем, что этот человек исполняет социальную роль государственного служащего;
* *публичный интерес*, защищаемый государством, в том числе посредством издания нормативных правовых актов, при этом презюмируется, что и обязанности государственных служащих сформулированы таким образом, чтобы защищать общественный интерес;
* *обязанности, налагаемые на человека в связи с исполнением им социальной роли государственного служащего*, в том числе обязанность при принятии решений / совершении действий быть объективным и беспристрастным, т.е. не принимать в расчет личные интересы и долженствования, порождаемые иными социальными ролями.

В зависимости от того, на каких из этих элементов делается акцент, можно выделить ряд наиболее распространенных моделей определения конфликта интересов.

*Модель №1.* На первый план выдвигаются, с одной стороны, личный интерес, а с другой – обязанности государственного служащего. Под конфликтом интересов тогда понимается ситуация, когда возможность реализации государственным служащим личных интересов или интересов связанных с ним лиц (или, если определение сформулировано более конкретно, возможность получения государственным служащим или связанными с ним лицами выгоды) может привести к ненадлежащему исполнению им своих должностных обязанностей.

Данная модель получила широкое распространение во многом благодаря тому, что именно она чаще всего использовалась в документах международных организаций. Например, в соответствии с повсеместно цитируемым определением, которое предложено ОЭСР, конфликт интересов подразумевает конфликт между должностными обязанностями и личными интересами должностного лица, в котором его интересы как частного лица могут ненадлежащим образом повлиять на исполнение им должностных обязанностей и функций. Практически идентичное определение включено в подготовленный Советом Европы Модельный кодекс поведения должностных лиц: конфликт интересов возникает в ситуации, когда государственный служащий имеет частный интерес, который может влиять на беспристрастное и объективное выполнение его или ее служебных обязанностей. Аналогичные определения используются и в документах Группы двадцати и АТЭС. В качестве одного из примеров реализации данной модели на уровне отдельных стран можно привести определение, применяемое в Испании: под конфликтом интересов понимается возможное негативное влияние на беспристрастное и объективное исполнение государственными служащими своих функций из-за личных, семейных или коммерческих интересов.

*Модель №2.* На первый план выдвигаются, с одной стороны, личный интерес, а с другой – публичный интерес. Под конфликтом интересов понимается ситуация, когда личный интерес государственного служащего и (или) связанных с ним лиц (или, если определение сформулировано более конкретно, возможность получения государственным служащим или связанными с ним лицами выгоды) противоречит или может нанести вред публичному интересу. Такой подход редко используется именно при *нормативном* закреплении определения конфликта интересов. Значительно чаще он применяется в материалах различных некоммерческих организаций, специализирующихся на противодействии коррупции. Тем не менее, отдельные примеры есть и на национальном уровне. Так в Грузии несовместимостью интересов в публичном учреждении является противопоставление имущественных или иных личных интересов служащего интересам публичного учреждения.

*Модель №3.* На первый план выдвигаются, с одной стороны, официальные полномочия и возможности, а с другой – личные интересы. Под конфликтом интересов в этом случае понимается ситуация, когда у государственного служащего при реализации его официальных полномочий возникает возможность совершить действия (бездействие), которые затрагивают его личные интересы и (или) интересы связанных с ним лиц (или, если определение сформулировано более конкретно, которые могут принести выгоду или нанести ущерб самому государственному служащему или связанным с ним лицам).

Определения, построенные по этой модели, используются в целом ряде стран. Например, в Канаде должностное лицо находится в ситуации конфликта интересов, если оно осуществляет официальные полномочия, обязанности или функции, которые создают возможность для продвижения его личных интересов или интересов его родственников или друзей или личных интересов иных лиц. В Латвии конфликтом интересов признается ситуация, при которой в рамках исполнения официальных обязанностей должностного лица оно должно принимать решение или участвовать в принятии решения или совершать иные действия, связанные с замещением публичной должности, которые влияют или могут повлиять на личные или финансовые интересы должностного лица, его родственников или контрагентов. В Армении конфликтом интересов считается ситуация, в которой лицо при реализации своих полномочий осуществляет действие или принимает решение в рамках своих должностных обязанностей, которые объективно могут быть восприняты как направленные на удовлетворение его личных интересов или интересов связанных лиц.

В отдельных случаях встречаются комбинированные решения, когда в определении конфликта интересов сочетаются элементы нескольких моделей. Наиболее распространенным вариантом – опять же по причине активного использования подходов, применяемых международными организациями, а также наиболее влиятельными НКО – является объединение Модели №1 и Модели №2. Во Франции конфликтом интересов считается любая ситуация противоречия между общественными интересами и публичными или частными интересами, которые влияют или могут повлиять на независимое, беспристрастное и объективное исполнение функций. В Хорватии конфликт интересов возникает, когда личные интересы должностного лица вступают в противоречие с общественными интересами, в частности, когда личный интерес должностного лица влияет, может повлиять или может обоснованно рассматриваться как влияющий на его/ее беспристрастность при исполнении должностных обязанностей.

Три модели по своему смыслу тесно связаны друг с другом и, по сути, говорят об одном и том же. Более того, можно предположить, что, по крайней мере, в ряде случаев, авторы соответствующих определений хотя и опускали какие-то из перечисленных нами четырех ключевых элементов, но имплицитно подразумевали их. Так, например, определение в рамках Модели №1 подразумевает, что от того, как – должным или недолжным образом – государственный служащий исполняет свои обязанности, зависит, удастся ли ему реализовать личный интерес. Это, в свою очередь, означает, что в обязанности государственного служащего входят какие-то элементы – действия или решения, – затрагивающие его личные интересы, что полностью совпадает с логикой определения в рамках Модели №3. То же самое можно сказать и о Модели №2. Она предполагает, что государственный служащий, реализуя свои полномочия, может нанести вред публичному интересу, и к этому его может подтолкнуть то, что такая линия поведения принесет ему выгоду. Соответственно, в его полномочия входят действия или решения, которые позволяют ему получить личную выгоду, что опять же совпадает с логикой определения в рамках Модели №3.

Тем не менее, три модели не являются взаимозаменяемыми. То, как именно сформулировано определение, какими словами выражена общая идея, может быть весьма важным с точки зрения практической реализации соответствующих норм. И здесь, по нашему мнению, законодателю следует принимать во внимание два фактора. Во-первых, после нормативного закрепления определение конфликта интересов зачастую начинает трактоваться сугубо буквально, и даже формалистски, как самими государственными служащими, так и органами, осуществляющими надзор за исполнением антикоррупционного законодательства. И если какие-то элементы конфликта интересов подразумевались в определении, но не получили своего прямого отражения, велика вероятность того, что в реальной жизни их не будут принимать во внимание. Во-вторых, подходы, оставаясь очень близкими по содержанию, могут различаться по возможностям выстраивания вокруг них эффективной системы предупреждения, выявления и урегулирования конфликта интересов.

Основным недостатком определения в рамках Модели №1 является то, что оно оставляет пространство для субъективной интерпретации. В соответствии с этим определением конфликтом интересов является не любая ситуация, когда у государственного служащего есть возможность получения личной выгоды, а только те ситуации, когда такая возможность может привести к ненадлежащему исполнению обязанностей. В результате, у государственного служащего может сложиться впечатление, что если объективная возможность получения им личной выгоды существует, но по тем или иным причинам – стремление выполнять свои обязанности честно и в соответствии с законом, страх быть пойманным, несущественность выгоды – он не планирует ради ее извлечения идти на несоблюдение своих должностных обязанностей, то конфликт интересов отсутствует и принятие каких-либо мер урегулирования не требуется. Особенно способствует такой интерпретации использование в определении слов, указывающих на изменение внутреннего отношения служащего к определенным действиям, например «влияет и может повлиять», «побуждает и может побудить» и т.д.

С одной стороны, такая интерпретация имеет право на существование. Действительно, если государственный служащий, изначально отрицает для себя возможность извлечения личной выгоды с помощью данных ему официальных полномочий, то он в полной мере соответствует требованию оставлять личные интересы «за порогом» государственной службы, и конфликт интересов не возникает. С другой стороны, мы уже отмечали, что регулирование конфликта интересов во многом проистекает из посылки о том, что мы не можем с уверенностью утверждать, какие интересы и долженствования человек выберет в случае противоречия между ними. Государство вводит регулирование конфликта интересов именно потому, что считает невозможным всегда полагаться на свободный этический выбор государственного служащего и хочет по крайней мере знать обо всех ситуациях, когда этот выбор совершается. Государство, разрабатывая антикоррупционное законодательство, скорее исходит из «презумпции виновности», чем из допущения, что многие государственные служащие, столкнувшись с соблазном или иной спорной ситуацией, будут должным образом выполнять свои обязанности. С этой точки зрения, регулятор заинтересован в определении конфликта интересов, основанном на как можно более объективных критериях и не подразумевающем анализа ценностей, установок, психического состояния государственного служащего.

Не вполне удобно такое определение и с точки зрения его дальнейшего применения на практике. Так, одним из наиболее распространенных элементов системы выявления и урегулирования конфликта интересов является обязанность служащего уведомлять о его возникновении (или возможности возникновения). В рамках Модели №1 остается не до конца понятным, о чем именно должен уведомлять государственный служащий: о любой возможности получения личной выгоды в рамках исполнения должностных обязанностей или только о такой выгоде, которая может побудить его недолжным образом исполнять свои обязанности. Если верно второе, то законодатель требует от государственного служащего не только рассказывать об определенных объективных обстоятельствах, но и «признаваться», что он хотя бы теоретически допускает возможность недолжного исполнения обязанностей под влиянием личных интересов. Такой подход едва ли можно считать целесообразным: можно предположить, что государственные служащие будут избегать сообщения информации, бросающей на них тень, и не будут раскрывать интересующие государство сведения под предлогом того, что имеющиеся интересы не способны повлиять на их деятельность и сподвигнуть их на нарушения.

Что касается Модели №2, то в отсылке к публичному интересу кроется и его преимущество, и основная слабость. С одной стороны, такое определение напоминает о главной цели введения регулирования конфликта интересов, и антикоррупционного регулирования в целом – защите публичного интереса. Тем самым государственным служащим дополнительно разъясняют, чем обусловлены налагаемые на них ограничения. С другой стороны, сам термин «публичный интерес» – равно как и схожие с ним термины, например «охраняемые законом интересы граждан, организаций, общества и государства», – с трудом поддается однозначному определению в нормативных правовых актах. Это, в свою очередь, затрудняет понимание определения конфликта интересов и делает возможными различные интерпретации.

С практической точки зрения здесь также возникают затруднения, схожие с теми, которые мы рассматривали применительно к Модели №1. Если государственного служащего обязывают уведомлять о ситуациях, когда реализация личного интереса может нанести вред интересу публичному, от него опять требуют предоставлять сведения о себе, имеющие очевидные негативные коннотации. Кроме того, его вынуждают оценивать общественную опасность его возможных действий. Такая оценка, особенно при отсутствии однозначного определения публичного интереса, не только является весьма субъективной, но и требует специальной подготовки, отсутствующей у большинства государственных служащих. Эти факторы, как и в случае с Моделью №1 могут стать препятствием на пути внедрения механизма декларирования конфликта интересов.

Определение в рамках Модели №3, на наш взгляд, лишено недостатков, свойственных двум другим подходам. В нем не используются трудноопределяемые в законодательстве термины. Оно построено на специфическом сочетании объективных обстоятельств и не включает отсылок к психическому состоянию государственного служащего. С практической точки зрения, оно также выглядит предпочтительно. При реализации данного Подхода уведомление государственным служащим о конфликте интересов не предполагает анализа того, какие нарушения должностных обязанностей он может совершить и какой вред общественным интересам он может нанести. Скорее от государственного служащего будет требоваться сообщить о конкретных фактах: наличии или появлении личных интересов, попадающих в круг его официальных полномочий, и любых изменениях его должностных обязанностей, в результате которых в круг официальных полномочий государственного служащего начинают попадать его личные интересы.

К недостаткам Модели №3 можно отнести некоторую терминологическую отдаленность от понятия «конфликт интересов». В определении, построенном в соответствии с данным подходом, не используются ни термин публичный интерес, ни какие-либо формулировки, указывающие на наличие конфликта, противоречия, негативного влияния одних интересов на другие. Тем не менее, с нашей точки зрения, эти недостатки не столь существенны с учетом удобства практического применения данного определения.

## 2.2. Российский опыт

В нашей стране нормативное определение конфликта интересов формировалось преимущественно в рамках Модели №1. Данный подход впервые был закреплен в Указе Президента РФ №885 и применяется до сегодняшнего дня. Одной из причин этого, на наш взгляд, стала ориентация на документы международных организаций, в частности Совета Европы и ОЭСР.

Длительное время в российском законодательстве использовалась комбинация Модели №1 и Модели №2, т.е. на первый план выдвигалось влияние личной выгоды на исполнение должностных обязанностей, при этом в качестве признака конфликта интересов указывалось противоречие личной заинтересованности служащего и общественных интересов, способное привести к причинению вреда общественным интересам. Так, в ФЗ «О противодействии коррупции» в момент его принятия было закреплено следующее определение: «конфликт интересов на государственной и муниципальной службе -ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей **и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества или государства**».

После внесения в октябре 2015 года изменений и дополнений в ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции», ссылка на вред, а вместе с ней и на противоречие личных и общественных интересов была исключена из определения конфликта интересов. В результате, действующее определение является типичным примером реализации Модели №1.

Единственная, доведенная до стадии рассмотрения законопроекта в Государственной Думе РФ, попытка предложить определение, основанное на другой модели, была предпринята авторами упомянутого ранее проекта Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации. В тексте законопроекта, подготовленном ко второму чтению, под конфликтом интересов предлагалось понимать «ситуацию, при которой в перечень вопросов, по которым должностное лицо вправе или обязано самостоятельно принимать решения или участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов … и (или) проектов управленческих решений, входит принятие (совершение) в отношении заинтересованного лица решений (действий), влекущих юридические последствия…». Таким образом, авторы, по сути, единственный раз в российской законодательной практике предложили сформировать определение в соответствии с Моделью №3[[9]](#footnote-9).

Отмеченные ранее основные недостатки, свойственные Модели №1, начали проявляться на практике в нашей стране практически сразу после нормативного закрепления определения конфликта интересов. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов постоянно сталкивались и, хотя и в меньшей степени, продолжают сталкиваться с попытками государственных служащих апеллировать к отсутствию намерений получить личную выгоду за счет ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. Государственные служащие неоднократно заявляли о том, что не подавали уведомление о личной заинтересованности и не принимали мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, потому что либо до проведения заседания комиссии не понимали, каким именно образом они могут использовать данные им полномочия для получения личной выгоды, либо заранее отвергали для себя возможность ненадлежащего исполнения обязанностей и не испытывали никакого внутреннего противоречия между долгом и личными интересами.

Известны и отдельные затруднения с определением момента подачи уведомления о личной заинтересованности. В соответствии с ч. 2 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» служащий обязан уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, **как только ему станет об этом известно**. Если читать данную норму буквально, служащему должно стать известно, что получение или возможность получения выгоды влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение им обязанностей. Ссылаясь на это, некоторые государственные служащие заявляли, что подали уведомление не тогда, когда у них объективно появилась возможность получения выгоды, а когда они осознали (т.е. им стало известно), что такая возможность может влиять на надлежащее исполнение ими должностных обязанностей. Вне зависимости от того, насколько приведенные аргументы были обоснованы и соответствовали реальности, отметим еще раз, что Модель№1 в определенной степени провоцирует их появление.

Указанные недостатки могут быть до определённой степени нивелированы путем подготовки методических материалов и обучения государственных служащих. Однако они едва ли будут когда-либо устранены полностью, т.к. они органически свойственны Модели №1. На наш взгляд, для получения определения конфликта интересов, более удобного с практической зрения, было бы целесообразно перейти к Модели №3, в рамках которой под конфликтом интересов в общем виде понимается ситуация, когда действия государственного служащего при осуществлении официальных полномочий могут привести к получению личной выгоды.

Что касается отказа от признания потенциального вреда квалифицирующим признаком конфликта интересов, он представляется допустимым, хотя также не лишенным недостатков. С одной стороны, реализованное в октябре 2015 года решение было продиктовано, в первую очередь, практическими соображениями. Подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, равно как и органы прокуратуры, осуществляющие надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, зачастую испытывали затруднения с выявлением и особенно подтверждением реального или потенциального вреда. Это приводило к увеличению сроков проведения соответствующих проверочных и надзорных мероприятий и осложняло применение мер ответственности. С другой стороны, отсутствие ссылки на потенциальный вред вынуждает представителя нанимателя или работодателя принимать меры по урегулированию конфликта интересов, нередко обременительные для служащих или работников и требующие расходования ресурсов, в том числе и в тех случаях, когда ситуация формально соответствует определению конфликта интересов, но представитель нанимателя или работодатель уверен, что никакой вред реально не может быть нанесен. Особенно много вопросов такое ужесточение подхода вызывает у организаций, привыкших применять механизмы сделок с заинтересованностью, когда высший орган управления берет на себя ответственность за принятие решения, нужного, по его мнению, организации, даже если оно может привести к получению кем-либо из работников личной выгоды.

# Отдельные элементы определения

Вне зависимости от того, какая из базовых моделей выбрана законодателем, необходимо понимать, что определение конфликта интересов, просто составленное тем или иным образом из четырех основных элементов и не содержащее дополнительных уточнений, скорее всего, окажется чрезмерно широким. Оно будет распространяться на чрезвычайно большое число жизненных ситуаций, сопряженных с возможностью получения разных видов выгоды в результате различных по своей природе и содержанию действий государственного служащего лицами, связанными с государственным служащим самыми разными видами отношений. Самому государственному служащему, представителю нанимателя и надзорным органам придется отслеживать возникновение едва ли не безграничного множества конкретных случаев, анализировать их и предлагать способы урегулирования. Необходимость организации столь масштабной деятельности приведет к очевидным затруднениям, особенно в условиях первоначального внедрения механизмов регулирования конфликта интересов, когда у государственных служащих еще не сформированы навыки оценки жизненных обстоятельств в терминах конфликта интересов, а обладающие необходимой квалификацией кадровые ресурсы антикоррупционных подразделений и надзорных органов ограничены. В связи с этим, на этапе формулирования определения важно понять, в регулировании каких типов ситуаций государство заинтересовано в первую очередь, а какими может хотя бы временно пожертвовать, и внести в широкое определение конфликта интересов необходимые уточнения.

## Возможность и реализация

Первое из таких уточнений направлено не только на то, чтобы сузить определение конфликта интересов, но и на то, чтобы как можно более четко разграничить конфликт интересов и правонарушения, в том числе коррупционной направленности.

Речь идет о том, чтобы нормативно отделить конфликт интересов как *возможность* получения личной выгоды за счет использования официальных полномочий от непосредственно *реализации* такой возможности. Применительно к Модели №3 это означает, что конфликт интересов будет определен как ситуация, когда государственный служащий в рамках исполнения должностных обязанностей (реализации полномочий) может совершить (но не совершает!) действия, затрагивающие его личные интересы. Применительно к Модели №1 – что возможность получения или получение государственным служащим личной выгоды может привести (но не приводит!) к ненадлежащему исполнению должностных обязанностей или может повлиять (но не влияет!) на его объективность и беспристрастность.

На наш взгляд, четкое разделение в законодательстве потенциала незаконных действий, заложенного в конфликте интересов, и самих незаконных действий чрезвычайно важно. По самой своей сути конфликт интересов является ситуацией этического выбора, когда государственный служащий, может быть, видит возможность получения личной выгоды, но по тем или иным причинам еще не перешел к действиям, направленным на реализацию личного интереса. Именно поэтому конфликт интересов сам по себе правонарушением не является, и его обнаружение должно приводить к принятию мер регулирования, а не к наказанию. Если же государственный служащий решился на соответствующие действия, допустил, чтобы выгода или перспектива ее получения реально повлияла на исполнение должностных обязанностей, то можно говорить о том, что этический выбор уже сделан, а ситуация конфликта интересов разрешается в пользу личного интереса и трансформируется в правонарушение, в том числе, в определенных случаях, в преступление коррупционной направленности.

В связи с этим, по нашему мнению, определение конфликта интересов должно подразумевать только *возможность* использования официальных полномочий для получения личной выгоды, а *реализация этой возможности* должна быть предметом запрета на действия в ситуации конфликта интересов и элементом состава соответствующего правонарушения.

Подавляющее большинство рассмотренных нами определений конфликта интересов, включая те, которые приводились в разделе, посвященном базовым моделям, построены исходя именно из возможности использования официальных полномочий для получения личной выгоды. Тем не менее, встречаются отдельные исключения, например:

* реальный конфликт интересов – конфликт между личными интересами лица и его или ее официальными или представительскими полномочиями, который **влияет** на объективность и беспристрастность процесса принятия решений или принятие действий (бездействие) в рамках реализации таких полномочий (Украина);
* ситуация конфликта интересов возникает, когда <…> в результате действия или бездействия должностного лица **оказывается конкретное и преференциальное влияние на активы** данного лица, его супруги (супруга) или родственников, вплоть до второй степени родства, или компаний, или на контролируемые [указанными лицами] компании (Италия);
* конфликт интересов при осуществлении публичной функции существует тогда, когда личный интерес должностного лица **влияет или может повлиять** на осуществление должностным лицом публичных функций (Черногория).

В нашей стране по конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) <…> **влияет или может повлиять** на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Таким образом, возможность влияния личных интересов на должное исполнение обязанностей не отделяется от реального ненадлежащего их исполнения ради получения выгоды. Как мы уже отмечали, такая формулировка является неудачной. Она искажает суть понятия конфликта интересов как ситуации, *предшествующей* совершению правонарушения, и фактически позволяет относить к конфликту интересов уже имеющее место нарушение законодательства, совершенное с корыстной или иной личной заинтересованностью.

Это может приводить и к определенным нежелательным последствиям на практике. С одной стороны, усиливаются негативные коннотации понятия конфликт интересов. Комиссии по урегулированию конфликта интересов и представителей нанимателя (работодателей) как бы подталкивают к тому, чтобы считать недопустимым уже само по себе нахождение в ситуации конфликта интересов и, в первую очередь рассматривать вопрос о санкциях, а не об урегулировании с максимально возможным сохранением интересов обеих сторон. С другой стороны, подобный подход к определению может приводить к тому, что случаи реального правонарушения будут интерпретироваться исключительно как конфликт интересов, за непринятие мер по его предотвращению и урегулированию будут применяться дисциплинарные санкции, однако признаки административного правонарушения или преступления останутся незамеченными представителем нанимателя (работодателем) и соответствующая информация в правоохранительные органы направлена не будет.

В связи с вышесказанным вызывают удивление попытки исключить из определения конфликта интересов формулу «или может повлиять» и свести определение конфликта интересов исключительно к ситуациям, когда служащий уже решился на ненадлежащее исполнение обязанностей ради личной выгоды. Такое предложение содержится, например, в законопроекте № № 674582-7, внесенном в Государственную Думу РФ в марте 2019 года. По нашему мнению, подход должен быть прямо противоположным: из определения конфликта интересов необходимо исключить слово «влияет», а если определение изменится, внимательно следить за тем, чтобы оно не включало случаи, когда служащий уже сделал выбор в пользу недолжного поведения ради получения личной выгоды.

## Официальные полномочия

Одним из распространенных и важных уточнений является указание на то, что влияющая на объективность и беспристрастность служащего возможность совершения действий, затрагивающих личные интересы, возникает у него *в рамках или* *в ходе исполнения должностных обязанностей (реализации официальных полномочий)*. Это уточнение встречается не во всех рассмотренных нами определениях конфликта интересов, но, тем не менее, заслуживает, на наш взгляд, самого пристального внимания.

### 3.2.1. Основной аспект: полномочия и реальные возможности

Обычно отсылка к официальным полномочиям используется для решения двух задач.

Во-первых, оно позволяет вывести из-под определения конфликта интересов ситуации, когда действия, приносящие государственному служащему выгоду, совершаются им во внеслужебное время, не по месту службы, без использования статуса и полномочий государственного служащего, то есть, по сути, в иной социальной роли, но, тем не менее, могут привести к ненадлежащему исполнению им своих должностных обязанностей. Типичным примером здесь является так называемый «конфликт приверженности»: ситуация, когда государственный служащий во внеслужебное время выполняет иную оплачиваемую работу, и эта работа отнимает у него столько сил, что он уже не способен надлежащим образом исполнять свои обязанности на государственной службе, и (или) приводит к частым опозданиям на службу. Подобные ситуации неоднократно фиксировались в рамках исследований, посвященных деятельности правоохранительных органов[[10]](#footnote-10).

С одной стороны, в такой ситуации присутствуют примерно те же элементы, что и в широком определении конфликта интересов: есть действия (выполнение иной работы), есть личный интерес (получение оплаты за эту работу), есть должностные обязанности и возможность негативного влияния действий, направленных на реализацию личного интереса, на исполнение должностных обязанностей. С другой стороны, здесь отсутствует важная составляющая концепции конфликта интересов: стремление предотвратить использование в недолжных личных целях именно тех полномочий и возможностей, которые человек получил вместе с социальной ролью государственного служащего и которые предназначены для защиты публичного интереса. Таким образом, если обсуждаемое уточнение не внесено в определение конфликта интересов, законодатель рискует распространить это понятие на те ситуации, на которые регулирование конфликта интересов изначально не ориентировано.

С практической точки зрения, распространение конфликта интересов на любые действия государственного служащего, потенциально приносящие ему выгоду и/или ведущие к нарушению должностных обязанностей, будет означать, что антикоррупционный контроль должен на регулярной основе выходить за пределы государственной службы и затрагивать действия и решения, принимаемые человеком не только в качестве государственного служащего, но и в качестве частного лица. Это приведет к существенному возрастанию нагрузки на контрольные органы, потребует фундаментального расширения их полномочий и все равно в значительной части случаев окажется невозможным.

Во-вторых, вместе с социальной ролью государственного служащего человек получает *не только официальные полномочия, но и реальные возможности* совершения определенных действий. При этом круг реальных возможностей обычно шире круга официальных полномочий. В связи с этим, законодателю важно определить, признаются ли конфликтом интересов ситуации, когда для получения личной выгоды служащий может использовать возможности, связанные с его должностью, фактическим доступом к определенным ресурсам и информации и т.д., но не входящие в его официальные полномочия.

Типы таких ситуаций разнообразны. Служащий, не имеющий официального права доступа к государственному реестру лиц, претендующих на получение определенных благ (например, субсидии), узнает пароль, необходимый для доступа в соответствующую информационную систему; он задумывается о том, чтобы внести в реестр данные своих родственников или иных связанных лиц. Служащий, официально не имеющий доступа к определенной конфиденциальной информации, в реальности узнает соответствующие сведения в процессе исполнения своих обязанностей; имеющаяся в его распоряжении информация представляет коммерческий интерес для связанных с его родственниками организаций. Государственный служащий и его подчиненные не имеют полномочий по совершению действий, которые принесут выгоду связанным со служащим лицам; однако государственный служащий имеет возможность в ходе неформального взаимодействия убедить своих коллег, в компетенции которых находятся указанные действия, совершить их.

На первый взгляд, отнесение этих и подобных им ситуаций к конфликту интересов оправданно как с теоретической, так и с правоприменительной точек зрения. Действительно, реальные возможности являются таким же элементом социальной роли государственного служащего, как и официальные полномочия, а государство заинтересовано в предотвращении правонарушений, проистекающих из наличия реальных возможностей, в не меньшей мере, чем правонарушений с использованием официальных полномочий. Тем не менее, по нашему мнению, определение конфликта интересов должно быть, по крайней мере на начальной стадии, ограничено только возможностью совершения действий и (или) получения выгоды *в ходе исполнения государственным служащим своих обязанностей (реализации полномочий).*

Основной аргумент в пользу такого более узкого подхода состоит в следующем. Если мы считаем конфликтом интересов потенциальное использование государственным служащим для получения личной выгоды любых возможностей, возникающих у него в связи с исполнением роли государственного служащего, и при этом основываемся только на объективных критериях, не принимая во внимание психическое состояние государственного служащего, мы вынуждены будем признать, что он находится в ситуации конфликта интересов постоянно. Например, у государственного служащего обычно есть теоретическая возможность похитить и использовать в личных целях оргтехнику, бумагу и т.д. Регулирование таких ситуаций с помощью типовых инструментов предотвращения и разрешения конфликта интересов выглядит очевидно избыточным и даже абсурдным: в частности, государственные служащие не могут и не должны постоянно писать уведомления о личной заинтересованности.

Не менее важно и то, что в отличие от официальных полномочий реальные возможности служащих с большим трудом поддаются проактивному выявлению антикоррупционными подразделениями. Они ситуативны и зависят от конкретных, зачастую быстро меняющихся особенностей организации служебной деятельности, рабочих мест, индивидуальных качеств сотрудников и отношений между ними и т.д.

Обобщая, можно отметить, что отсылка к официальным полномочиям применяется для того, чтобы не считать конфликтом интересов каждую ситуацию, когда у служащего «во внешней жизни» или по месту службы возникают возможности получить личную выгоду за счет недолжного исполнения обязанностей. Такие ограничения важны, как минимум по двум причинам. Без их использования под определение конфликта интересов подпадает практически безграничный круг жизненных ситуаций, в том числе и тех, для выявления и урегулирования которых у антикоррупционных органов нет реальных возможностей. Кроме того, широкое определение позволяет представителю нанимателя подводить под определение конфликта интересов почти любые ситуации, предшествующие правонарушениям из корыстной заинтересованности, и использовать неурегулированный конфликт интересов как удобное универсальное основание для применения мер ответственности.

В законодательстве отсылка к официальным полномочиям в определении конфликта интересов может быть оформлена по-разному. В большинстве случаев используется та или иная общая формула: должностное лицо находится в ситуации конфликта интересов, **когда оно осуществляет официальные полномочия, обязанности или функции**, которые создают возможность для продвижения его личных интересов <…> (Канада); конфликт интересов – ситуация, при которой **в рамках исполнение официальных обязанностей должностного лица** оно должно принимать решение или участвовать в принятии решения или совершать иные действия, **связанные с замещением публичной должности** <…> (Латвия); конфликт интересов может быть определен как ситуация, в которой физическое или юридическое лицо **может использовать профессиональное или должностное положение** в определенных целях для получения личной или корпоративной выгоды (АТЭС). В отдельных случаях перечисляются конкретные виды полномочий или функции, при реализации которых государственный служащий может преследовать личную выгоду: лицо, будучи служащим или работником исполнительной ветви власти правительства США, <…> принимает личное и существенное участие в качестве должностного лица или работника **в принятии решения, одобрении, неодобрении, представлении рекомендаций, разъяснений, расследовании или выполнении иных функций в рамках судебного или иного разбирательства, представлении ходатайства, запроса судебного решения или иного заключения, контракта, жалобы, судебного спора, обвинения, вынесения приговора, ареста, или в иных подобных случаях**, в которых оно, насколько ему известно, <…> имеет финансовый интерес (США).

### 3.2.2. Дополнительные аспекты: незаконные действия и «дилемма исполнителя»

Включение в определение конфликта интересов какой-либо отсылки к официальным полномочиям представляется необходимым, но не достаточным шагом. Один из важных дальнейших вопросов состоит в том, что именно мы имеем в виду, когда признаем предметом конфликта интересов не любые действия государственного служащего, а лишь действия, связанные с его официальными полномочиями? Считаем ли мы предметом конфликта интересов только действия строго *в рамках* официальных полномочий, т.е. действия исключительно законные и соответствующие установленным должностным обязанностям? Или мы скорее говорим о действиях *при реализации* официальных полномочий, в том числе и неправомерных действиях?

Более целесообразным представляется второй подход. Ситуации, когда государственный служащий может получить личную выгоду в результате полностью законных действий в рамках официальных полномочий, в принципе, возможны, но их число весьма ограничено. С точки зрения предупреждения коррупции, не менее, а скорее даже более важны многочисленные ситуации, когда государственный служащий, реализуя свои полномочия, имеет возможность совершить незаконные действия и с их помощью получить выгоду для себя или связанных лиц. Примеры таких ситуаций разнообразны: государственный служащий, реализуя свои полномочия по проведению проверки, может незаконно «закрыть глаза» на выявленные нарушения и не зафиксировать их в акте, руководствуясь при этом личным интересом; служащий, исполняя свои должностные обязанности по подготовке технического задания для государственной закупки, может умышленно включить в него определенные положения, облегчающие победу в конкурсной процедуре связанной с ним организации и т.д.

Выше мы приводили в качестве примера ситуацию, когда служащий, допускает возможность несанкционированного внесения в государственный реестр сведений о себе или связанных с ним лицах. Мы рассматривали случай, когда у служащего нет официального права доступа к реестру. Но что, если такое право у него есть, и, более того, в его должностные обязанности входит внесение данных в реестр на основании решений государственного органа? Если в этой ситуации государственный служащий задумывается о необоснованном внесении в базу данных сведений в целях получения личной выгоды, то находится ли он в ситуации конфликта интересов?

Ответ на данный вопрос зависит во многом от того, что именно мы считаем полномочием государственного служащего: просто внесение информации в базу данных или внесение информации в базу данных в соответствии с решением государственного органа. И если государственный служащий все-таки вносит в базу данных сведения о себе или связанных лицах, не имея на это правовых оснований, является ли это действие выходом за пределы его полномочий или недолжной реализацией полномочий? Если полномочием признается внесение данных в базу, то конфликт интересов скорее имеет место. Если же полномочием является внесение в базу только данных, утвержденных решением государственного органа, то мы можем говорить лишь о потенциальном использовании государственным служащим реально имеющейся у него возможности. К сожалению, зачастую данный вопрос не имеет однозначного ответа.

С этой точки зрения, большое значение приобретает то, как именно сформулирована отсылка к официальным полномочиям. Так, признание конфликтом интересов ситуации, когда действия государственного служащего *в рамках официальных полномочий* или действия*, входящие в официальные полномочия*, могут затронуть его личные интересы, будет подталкивать к интерпретации таких действий как исключительно законных и потребует точного ответа на вопрос о границах полномочий государственного служащего. Более удобной с практической точки зрения представляется формула «*действия в ходе реализации полномочий*» или «*действия при реализации полномочий*». Она является более широкой и позволяет во многих случаях рассматривать в качестве элемента конфликта интересов, в том числе, и нарушения порядка реализации полномочий, которые могут быть допущены государственным служащим.

Ситуация, когда государственный служащий, в ходе реализации своих официальных полномочий имеет возможность несанкционированно внести в базу данных определенные сведения и тем самым попытаться обеспечить получение личной выгоды им самим или связанными с ним лицами, позволяет проиллюстрировать и иные сложные аспекты определения конфликта интересов. Для удобства анализа мы будем условно называть такую ситуацию «дилемма исполнителя».

Наиболее распространенным объектом регулирования конфликта интересов являются ситуации, когда у государственного служащего официально есть определенные дискреционные полномочия (например, выбор между несколькими потенциальными поставщиками или получателями субсидии, определение размера премии, принятие решения о наличии или отсутствии правонарушения, его характере и степени тяжести и т.д.). Основанием для внедрения регулирования здесь является, в первую очередь, неуверенность в том, что государственный служащий будет руководствоваться должными критериями, останется объективным и беспристрастным, если на кону будет стоять его личная выгода. Дилемма исполнителя отличается от типичных конфликтов интересов: здесь выбор государственного служащего крайне ограничен: он сводится к тому, чтобы выполнять обязанности надлежащим образом или пойти на очевидное правонарушение, а в целом ряде случаев и на преступление.

С одной стороны, сказанное не отменяет наличия в обсуждаемой ситуации конфликта интересов: государственный служащий все равно стоит перед этическим выбором, хотя пространство его сужено, а правильное решение жестче регламентировано законодателем и выглядит более очевидным с точки зрения нейтрального наблюдателя. Тем более что и в типовых ситуациях конфликта интересов выбор тоже зачастую делается между соблюдением закона и совершением правонарушения.

С другой стороны, отмеченные особенности дилеммы исполнителя существенно затрудняют применение к ней стандартного инструментария регулирования конфликта интересов. Так, осложнения возникают уже на этапе подачи уведомления о конфликте интересов. В типовых ситуациях надлежащий момент уведомления более или менее понятен: уведомление подается, когда в сферу применения дискреционных полномочий государственного служащего попадает он сам или связанные с ним лица или когда то или иное лицо, в отношении которого служащий уже осуществлял дискреционные полномочия, становится связанным с государственным служащим. В рамках дилеммы исполнителя возможность совершения нарушения появляется у служащего одновременно с соответствующим полномочием (обязанностью), соответственно, моментом подачи уведомления является момент назначения государственного служащего на должность или изменения его должностных обязанностей.

При этом в типовых ситуациях от государственного служащего требуется, прежде всего, определить, какие интересы есть у него самого, а также у связанных с ним лиц, то есть выделить свойственные именно ему определенные характеристики, и сопоставить их со сферой его возможного воздействия при реализации им официальных полномочий. Что касается обсуждаемой спорной ситуации, то возможность извлечения из нее личной выгоды не связана с какими-то характеристиками государственного служащего, она заложена в самой природе реализуемых полномочий. Любой государственный служащий, вне зависимости от специфики его интересов, социальных связей, исполняемых социальных ролей сможет извлечь аналогичную выгоду, совершив те же противоправные действия. Соответственно, в целях подачи содержательного уведомления от государственного служащего требуется скорее проанализировать свои будущие полномочия и определить все возможные ситуации, когда злоупотребления и нарушения при их реализации могут принести выгоду лицу, наделенному этими полномочиями. Таким образом, самостоятельное выявление конфликта интересов, связанного с личными обстоятельствами, в которых находится конкретный государственный служащий, превращается в оценку коррупционных рисков, свойственных определенной должности, с которыми встретится *каждый* замещающий ее государственный служащий. Подобная трансформация уведомления, хотя и вытекает из логики обсуждаемой ситуации, но является очевидно избыточной и нереализуемой на практике.

Отмеченные трудности усугубляются при попытках *урегулирования* дилеммы исполнителя. Стандартный инструментарий здесь опять оказывается неприменим. Поскольку обсуждаемая ситуация возникает не в связи со специфическими жизненными обстоятельствами государственного служащего (например, владением определенными активами) урегулировать конфликт интересов за счет воздействия на эти обстоятельства (например, путем избавления от активов) не удастся. Перемещение государственного служащего на другую позицию также не принесет результата, так как возможное нарушение неразрывно связано с самой природой соответствующих полномочий и каждый, кто будет привлечен к их реализации, окажется в той же ситуации конфликта интересов. Введение дополнительного контроля в данном случае также едва ли возможно, так как не понятно, по отношению к чему он будет «дополнительным»: выявление фактов прямого несоблюдения обязанностей должно быть предметом регулярного контроля. Можно сделать вывод, что в обсуждаемой ситуации специальные меры урегулирования конфликта интересов фактически отсутствуют и сводятся к должному исполнению государственным служащим своих обязанностей и отказу от их прямого несоблюдения. Эта проблема встает особенно остро, если законодатель возлагает и на государственного служащего, и на представителя нанимателя обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Наконец, дилемма исполнителя еще раз заставляет задуматься о том, как должны быть сформулированы основания для применения мер ответственности в случае реализации государственным служащим имеющейся у него возможности и внесения им в базу несанкционированных данных. На наш взгляд, привлечение его к ответственности за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов не оправдано, так как такие меры в реальности отсутствуют. Значительно более обоснованным представляется введение уже не раз упоминавшего запрета на совершение действий, затрагивающих личные интересы, и применение мер ответственности именно за нарушение такого запрета.

Таким образом, если мы признаем дилемму исполнителя конфликтом интересов, мы рискуем столкнуться, как минимум, с нереализуемостью обязанности уведомлять о конфликте интересов и невозможностью применить меры его урегулирования. В то же время, если законодатель сочтет необходимым вывести подобные ситуации из-под определения конфликта интересов, необходимо будет предложить особые исключения, которые не затрагивали бы более очевидные типовые ситуации. В рамках данной работы очевидно удачных решений отмеченной проблемы выявить не удалось, она нуждается в дальнейшем изучении и обсуждении.

### 3.2.3. Российский опыт

До октября 2015 года под личной заинтересованностью государственного служащего понималась возможность получения им доходов в определенной форме **при исполнении должностных (служебных) обязанностей**. Таким образом, в законодательстве была закреплена отсылка к официальным полномочиям. В результате принятия №285-ФЗ указанная часть была исключена из определения личной заинтересованности. Сложно однозначно утверждать, насколько такое решение было продуманным: текст законопроекта к первому чтению не предполагал соответствующих изменений, поэтому в пояснительной записке к законопроекту аргументы в пользу их внесения не приводятся.

По нашему мнению, действующий подход является весьма спорным. Если читать ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции» буквально, в нашей стране к возникновению конфликта интересов может приводить любая возможность получения служащим указанной в законе выгоды, даже если эта возможность никак не связана или официально не связана с его правовым статусом и (или) должностными обязанностями. Эти особенности определения отражаются на правоприменительной практике и все чаще приводят к неоднозначным, с нашей точки зрения, решениям представителей нанимателя (работодателей). В целом можно сказать, что отсутствие отсылки к официальным полномочиям помогает «подгонять» под непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов разнообразные действия государственных служащих, являющиеся недолжными, с точки зрения представителя нанимателя (работодателя), но не дающие сами по себе оснований для применения дисциплинарных взысканий, особенно в форме увольнения с утратой доверия.

Во-первых, в нашей стране упоминавшийся ранее «конфликт приверженности» обычно интерпретируется как конфликт интересов. Подтверждением могут служить принятые в государственных органах формы уведомления представителя нанимателя об иной оплачиваемой деятельности. Например, согласно информационному письму ФНС России, примерная форма уведомления включает следующую декларацию: «Считаю, что выполнение указанной работы не повлечет за собой конфликт интересов. Данная работа будет выполняться в неслужебное время, праздничные или выходные дни, во время отпуска»[[11]](#footnote-11). Таким образом, осуществление деятельности, приносящей доход, *в рабочее время* будет воспринято как конфликт интересов, даже если указанная деятельность никак не связана с должностными обязанностями государственного служащего: не влечет получения дохода от организаций в отношении которых государственный служащий осуществляет функции государственного управления, не предполагает использования информации, ставшей известной в ходе исполнения должностных обязанностей и т.д.

Во-вторых, в качестве конфликта интересов квалифицируются ситуации, когда государственный служащий наделен полномочиями по совершению определенных действий (бездействия), но рассматривает возможность ради получения личной выгоды пойти на нарушения закона при реализации этих полномочий. Например, все чаще российских государственных служащих привлекают к ответственности в форме увольнения с утратой доверия за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в случаях, когда в отношении них возбуждаются уголовные дела о получении взятки (ст. 290 УК РФ). Представитель нанимателя в этом случае предположительно руководствуется следующей логикой: когда государственному служащему предложили взятку (незаконное вознаграждение), у него появилась возможность получить выгоду в денежной и (или) имущественной форме, эта выгода предлагалась государственному служащему с целью оказания влияния на исполнение им должностных обязанностей, соответственно, государственный служащий оказался в ситуации конфликта интересов и обязан был уведомить о нем и предпринять меры по его урегулированию, если государственный служащий этого не сделал, появляются основания для увольнения его с утратой доверия. Тот же подход, хотя и реже, применяется, когда государственного служащего обвиняют в служебном подлоге (ст. 292 УК РФ), отдельных видах мошенничества (ст. 159 УК РФ), и иных правонарушениях, совершенных из корыстной заинтересованности (см. Вставку 3 – Пример №1). При это речь идет как о случаях, когда государственный служащий наделен дискреционными полномочиями, и лица, в отношении которых он реализует эти полномочия, пытаются склонить его к выбору в свою пользу, так и о «дилемме исполнителя», когда порядок действий государственного служащего по реализации того или иного полномочия однозначно прописан в нормативных правовых актах, а государственный служащий без внешнего воздействия рассматривает возможность их прямого несоблюдения.

В-третьих, конфликтом интересов признаются ситуации, когда определенные действия, из которых государственный служащий может извлечь личную выгоду, не входят в его должностные обязанности (полномочия), но он имеет реальную возможность их совершить, благодаря своему статусу, нахождению в помещении государственного органа, доступу к определенным ресурсам и информации и т.д. (см. Вставку 3 – Пример №2). Здесь, как и в случае предполагаемого получения взятки, санкции к государственным служащим применяются зачастую после того, как в отношении них выдвигаются обвинения в совершении правонарушения, в том числе после возбуждения уголовного дела.

Наконец, непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов иногда используется в качестве основания для увольнения с утратой доверия в ситуациях, когда государственный служащий, возможно, и допускает определенные нарушения, но выглядят они не как типовые разновидности конфликта интересов, а скорее как нарушения трудового распорядка. В этих случаях представитель нанимателя по тем или иным причинам может быть заинтересован в применении к служащему наиболее жесткой формы дисциплинарной ответственности, однако не имеет для этого очевидных формальных оснований. Квалификация таких ситуаций в качестве конфликта интересов позволяет применить санкции, но зачастую представляется весьма спорной. При рассмотрении соответствующих решений представителя нанимателя иногда даже не вполне понятно, в чем заключалась вероятная или получаемая государственным служащим выгода и (или) каким именно образом она могла повлиять на исполнение им должностных обязанностей (см. Вставку 3 – Пример №3).

**Вставка 3. Конфликт интересов и официальные полномочия: судебная практика**

**Пример №1.**

Дело № 2-4214/2016 от 27 июня 2016 года[[12]](#footnote-12)

Истец – должностное лицо – оспаривает увольнение в связи с утратой доверия по причине непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Указанное должностное лицо, замещая должность судебного пристава-исполнителя, принимало у должников денежные средства в счет погашения задолженности без выдачи им квитанции, с обещанием внести соответствующие сведения в программу, перечислить денежные средства и предоставить квитанцию позднее. Однако в дальнейшем квитанции должникам не выдавались, средства не перечислялись в счет погашения долга и фактически оставались в личном пользовании должностного лица.

Таким образом, должностным лицом был получен доход в виде денег с целью использования в личных целях, что привело к нарушению прав должников и, как следствие, умаление авторитета службы судебных приставов.

Жалоба истца оставлена судом без удовлетворения.

**Пример №2**

Дело № 2-4672/2016 от 24 июня 2016 года[[13]](#footnote-13)

Истец – должностное лицо – оспаривает увольнение в связи с утратой доверия по причине непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Указанное должностное лицо, замещая должность судебного пристава-исполнителя, выдало должнику официальную справку с гербовой печатью об отсутствии возбужденных в отношении него исполнительных производств, что не соответствовало действительности. При этом истец была неправомочна выдавать подобного рода справку в силу замещаемой должности.

Таким образом, возможное непоступление в бюджет соответствующей денежной суммы по исполнительным производствам, а также тот факт, что содержащая ложные сведения справка выдавалась должнику для предоставления в государственный орган в рамках прохождения процедуры оформления на государственную должность, подрывает авторитет УФССП России как государственного органа.

Жалоба истца оставлена судом без удовлетворения.

**Пример №3**

Дело № 2-263/2016[[14]](#footnote-14)

Истец – должностное лицо – оспаривает увольнение в связи с утратой доверия по причине непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Указанное должностное лицо, замещая должность судебного пристава, предоставило представителю нанимателя листок нетрудоспособности, по которому было временно освобождено от работы и получило по больничному листу 7 526,20 рублей. В ходе последующей проверки было выявлено, что в период нетрудоспособности истец выезжал за пределы Российской Федерации по туристической путевке в Египет.

Таким образом, истцом был причинен имущественный вред УФССП России в виде незаконного получения денежных средств за дни, в которые он не работал и не болел.

Суд удовлетворил требования истца, обязав ответчика – УФССП России – изменить основания увольнения (на «увольнение по собственному желанию») и выплатить истцу 10 000 руб. в счет компенсации морального вреда.

Применяемое в настоящее время в нашей стране определение конфликта интересов является чрезвычайно широким: под него подпадают практически любые ситуации, когда возможность получения личной выгоды может повлиять на исполнение государственным служащим должностных обязанностей, в том числе многочисленные ситуации, предшествующие совершению правонарушений из корыстной заинтересованности. На наш взгляд, было бы полезно более взвешенно подойти к обсуждаемому вопросу и осознанно решить, какие из рассмотренных выше категорий ситуаций мы, действительно, считаемым необходимым регулировать с помощью законодательства о конфликте интересов.

При этом очень важно учитывать возможные негативные последствия широкого подхода. Как мы уже отмечали, он фактически означает, что служащий находится в ситуации конфликта интересов постоянно, соответственно, и ему самому, и органам, уполномоченным обеспечивать соблюдение антикоррупционного законодательства, придется отслеживать и оценивать безграничный круг жизненных ситуаций. Поскольку на практике это невозможно, возникает высокий риск избирательного применения норм права. В отношении служащих, неугодных представителю нанимателя, положения о регулировании конфликта интересов, включая нормы о применении мер ответственности, будут применяться сугубо в соответствии с буквой закона и, соответственно, максимально жестко, а на нахождение других служащих в ситуациях, формально подпадающих под определение конфликта интересов, до определенного времени будут закрывать глаза.

Кроме того, широкий подход плохо согласуется с закрепленными сейчас в законодательстве мерами предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Так, если мы считаем, что государственный служащий, которому предложили взятку, находится в ситуации конфликта интересов, это, как минимум, означает, что он должен подать уведомление о личной заинтересованности. Вместе с тем, в соответствии со ст. 9 ФЗ «О противодействии коррупции» в этой ситуации служащий должен уведомить представителя нанимателя о склонении его к коррупционному правонарушению. Возникает вопрос, должен ли служащий подавать оба уведомления или достаточно будет одного из них? И не следует ли во избежание затруднений обязать служащего подавать уведомления о любых предложениях личной выгоды, поступающих ему прямо или косвенно от лиц, в отношении которых он выполняет функции государственного управления?

Еще более проблематичной, и даже абсурдной, с точки зрения регулирования конфликта интересов, выглядит ситуация, когда государственный служащий сам задумывает совершить правонарушение в целях получения личной выгоды. Можем ли мы рассчитывать, что в таком случае государственный служащий направит уведомление о личной заинтересованности представителю нанимателя, и какие меры урегулирования конфликта интересов могут быть рекомендованы служащему, кроме того, чтобы воздержаться от незаконных действий?

На наш взгляд, целесообразно закрепить в российском законодательстве хотя бы минимальные ограничения, позволяющие сузить определение конфликта интересов. Начать можно было бы с введения отсылки к официальным полномочиям. Применительно к Модели №1 это означает, что квалифицирующим признаком конфликта интересов становится не любая возможность получения личной выгоды, а возможность получения личной выгоды в ходе исполнения должностных обязанностей (осуществления полномочий). Применительно к Модели №3 – не любые действия государственного служащего, а лишь действия в ходе исполнения должностных обязанностей (осуществления полномочий). Подобное дополнение позволит вывести из-под определения конфликта интересов хотя бы ситуации, 1) когда на надлежащее исполнение должностных обязанностей может влиять выгода, никак не связанная с социальной ролью государственного служащего, а также 2) когда социальная роль государственного служащего предоставляет ему реальную возможность совершить действия, направленные на получение личной выгоды, но такие действия находятся вне его полномочий.

Также полезно было бы разъяснить путем внесения дополнений в соответствующие методические рекомендации, что увольнение в связи с утратой доверия за непринятие мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов в случае возбуждения в отношении государственного служащего уголовного дела по ст. 290 УК РФ допустимо лишь при наличии или обвинительного приговора, или подтвержденного факта предложения взятки. Отчасти это верно и для других аналогичных случаев – увольнения по соответствующему основанию лиц, обвиняемых в совершении преступлений, предусмотренных ст. 159, 160, 285, 286, 292 УК РФ. Если представителю нанимателя достоверно не известно о том, имело ли место вменяемое государственному служащему преступное деяние, либо приготовление к преступлению или покушение на преступление, либо обращение к государственному служащему в целях склонения его к преступлению, то основания для принятия решения о наличии у государственного конфликта интересов в связи с предполагаемым преступлением полностью отсутствуют или являются крайне спорными.

## Выгода

Одним из наиболее важных элементов определения конфликта интересов является понятие личной выгоды (личного интереса, личной заинтересованности). Значимость этого элемента проистекает из самой концепции конфликта интересов: личная выгода играет системообразующую роль в каждом из трех обсуждавшихся нами ранее подходов к определению. В законодательстве целого ряда стран в развитие определения конфликта интересов закрепляется отдельное определение личной выгоды или личного интереса. При этом понятию личной выгоды присущ ряд проблемных аспектов, на которые законодателю целесообразно обратить особое внимание.

### Получение и возможность получения выгоды

Одним из традиционных объектов регулирования конфликта интересов являются ситуации, когда государственный служащий или его родственники уже получили или получают личную выгоду от того или иного физического или юридического лица, и при этом служащий осуществляет применительно к этому лицу функции государственного управления. Например, государственный служащий участвует в проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении организации, которую возглавляют его родственники. В таких ситуациях государственным служащим может двигать чувство благодарности к тем, кто предоставил выгоду ему или связанным с ним лицам, а также стремление сохранить и приумножить получаемую выгоду.

На первый взгляд, подобные ситуации кажутся вполне очевидными. Тем не менее, при их регулировании также могут возникать отдельные спорные моменты. Так, возможны случаи, когда государственный служащий реализует свои официальные полномочия в отношении лица, от которого он получает определенную выгоду, но при этом действия служащего объективно не могут повлиять ни на сохранение получаемой выгоды, ни на увеличение или уменьшение ее размера. Например, служащий участвует в плановой проверке территориального отделения крупного банка с государственным участием. При этом у служащего есть небольшой пакет акций проверяемого банка, которые приносят ему доход.

С одной стороны, такая ситуация выглядит как типовая разновидность конфликта интересов: у служащего есть привнесенный извне личный материальный интерес, который хотя бы теоретически может повлиять на его объективность и беспристрастность. С другой стороны, полномочия служащего, который даже не принимает итогового решения по результатам проверки, а также сам предмет проверки не дают служащему реальной возможности повлиять на стоимость указанных ценных бумаг на рынке. Потерять имеющийся актив в результате совершения тех или иных действий, не устраивающих проверяемую организацию, служащий также не может. По сути, речь идет о том, что получаемая служащим личная выгода не зависит от того, как – должным или недолжным образом – он будет выполнять свои обязанности. Возникает вопрос, должны ли в определении конфликта интересов быть предусмотрены уточнения, позволяющие вывести такие ситуации из-под регулирования.

В некоторой степени – хотя и в сугубо неявной форме – ответ на этот вопрос содержится в любом определении конфликта интересов, построенном, в соответствии с Моделью №1. Согласно этому подходу, к конфликту интересов приводит получение не любой выгоды, а лишь той, которая может повлиять на исполнение государственным служащим своих обязанностей. Если государственный служащий не может своими недолжными действиями способствовать сохранению или приросту получаемой выгоды, то она сама по себе не выступает стимулом к несоблюдению должностных обязанностей и, соответственно, не приводит к конфликту интересов. Следует, однако, отметить, что мы не можем с уверенностью утверждать, что законодатели всех стран, реализующих Модель №1, вкладывают в определение конфликта интересов, в том числе и этот смысл.

В отдельных случаях законодатель идет немного дальше и использует в определении конфликта интересов такие формулировки, которые побуждают считать объектом регулирования не любые действия государственного служащего в отношении лиц, от которых он получает выгоду, а лишь те действия, которые приведут к какому-то развитию в реализации личных интересов: осуществляет официальные полномочия, обязанности или функции, которые создают возможность **для продвижения** его или ее личных интересов (Канада); принимаемое решение может повлиять на личные интересы, материального или профессионального характера, **предполагая извлечение пользы для них или нанесение им вреда** (Испания).

По нашему мнению, не выглядит очевидной необходимость включения в нормативное определение конфликта интересов оговорок, позволяющих не считать конфликтом интересов ситуации, когда государственный служащий получает личную выгоду от регулируемых лиц, но не может своими действиями способствовать ее сохранению или приросту. Однако было бы полезно включить обсуждение данного аспекта в методические материалы с тем, чтобы уполномоченные лица принимали его во внимание при обсуждении вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов.

На объективность и беспристрастность государственного служащего может влиять не только уже полученная или получаемая выгода, но и *возможность ее получения*. Так, государственный служащий может оказывать преференции организации, которая ведет переговоры о приеме на работу с его родственником или с ним самим (по совместительству или после увольнения со службы). Государственный служащий может принимать решения, не приносящие выгоду определенным лицам сразу и непосредственно, но создающие преимущественные условия для ее извлечения и т.д. Большинство стран, рассмотренных нами в рамках данного исследования, в своем законодательстве либо говорят о влиянии на исполнение должностных обязанностей личного интереса в целом, не проводя различий между выгодой, которая получена, получается или может быть получена, либо прямо включают возможность получения выгоды в определение конфликта интересов. Так, в Канаде речь идет об осуществлении официальных полномочий, обязанностей или функций, которые **создают возможность** для продвижения его или ее личных интересов. В Латвии в центре внимания находятся действия, связанные с замещением публичной должности, которые **влияют или могут повлиять** на личные или финансовые интересы. Согласно законодательству Испании, конфликт интересов при принятии решения <…> **может повлиять** на личные интересы.

При включении в определение конфликта интересов отсылки к возможной выгоде основная сложность заключается в том, как обозначить границы этой возможности. Целесообразно ли говорить о конфликте интересов, если к получению выгоды может привести длинная последовательность событий, носящих гипотетический характер, и одним из ее элементов являются действия, которые государственный служащий может предпринять в ходе реализации официальных полномочий? Или, если взглянуть на эту проблему немного с другой стороны: можем ли мы считать конфликтом интересов ситуации, когда определенные действия государственного служащего, если он их предпримет, очевидно повлекут получение выгоды им или связанными с ним лицами, но вероятность совершения таких действий в реальной жизни крайне мала? Эти вопросы отнюдь не являются сугубо теоретическими и вполне могут возникать на практике, особенно при взаимодействии государственных служащих с надзорными органами. Нередки случаи, когда надзорные органы трактуют возможность получения выгоды расширительно, относя к конфликту интересов сложные, многоступенчатые гипотетические ситуации.

Отдельные страны пытаются решить эту проблему, внося в законодательство специфические уточнения. Так, в США санкции предусмотренные статьей «Финансовый конфликт интересов» не применяются, если в соответствии с опубликованном в Федеральном реестре постановлением руководителя Управления правительственной этики, применимом ко всем или части должностных лиц и работников, охватываемых нормами данной статьи, финансовый интерес был признан исключением из положений части (а) **как слишком отдаленный** или слишком несущественный, чтобы влиять на добросовестность выполнения функций государственными служащими или работниками, к которым применяется такое постановление. В настоящее время соответствующие исключения закреплены в статье 2640 раздела 5 Кодекса федеральных правил США: например, работник может участвовать в решении о приеме на работу в отношении кандидата, в настоящее время замещающего должность в организации, которая выпускает публично обращаемые ценные бумаги, если предусматривающий его отстранение [от такого участия] финансовый интерес является следствием владения организацией публично обращаемыми ценными бумагами.

На наш взгляд, соответствующий опыт заслуживает внимания. Уточнения, касающиеся ситуаций, когда возможность получения личной выгоды является сугубо гипотетической и (или) зависит, помимо действий государственного служащего, от множества иных факторов, было бы целесообразно включить если не в законодательство, то, по крайней мере, в методические материалы.

### Существенность выгоды

Представляется очевидным, что к недолжному исполнению обязанностей и злоупотреблению полномочиями государственного служащего может подтолкнуть получение или перспектива получения *не любой, а только значимой* для него выгоды. Значимость выгоды может определяться ее размером, например величиной дохода, или иными факторами, например возможностью избежать применения к государственному служащему или связанным с ним лицам жестких мер ответственности, карьерными перспективами, влиянием на жизнь и здоровье и т.д. Возможны ситуации, когда служащий формально получает или может получить выгоду от лиц, в отношении которых он реализует отдельные функции государственного регулирования, но получаемая им выгода настолько мала, что едва ли может стать фактором, влияющим на его поведение. Например, государственный служащий получает от регулируемой организации доход в сотни раз меньший, чем его доходы по основному месту службы. Будет ли такая ситуация считаться конфликтом интересов, зависит от того, прописаны ли в определении конфликта интересов уточнения, касающиеся существенности выгоды.

С одной стороны, внесение подобных уточнений выглядит вполне целесообразным: регулирование ситуаций, которые не могут привести к недолжному исполнению государственным служащим своих обязанностей является избыточным. Оно накладывает на государственных служащих необоснованные обременения, вынуждает государство впустую расходовать ограниченные финансовые и кадровые ресурсы, дает основания для сугубо формального подхода надзорных органов, позволяющего им улучшать отчетность за счет малозначительных нарушений.

С другой стороны, формулирование таких ограничений является весьма непростой задачей. В идеале законодатель должен установить критерии существенности различных типов выгоды. И если для монетарной выгоды такие критерии в принципе могут быть введены, например, в форме абсолютной величины или доли от официального дохода государственного служащего, то для иной имущественной выгоды это сделать уже сложнее (например, потребуется порядок определения стоимости оказанных услуг имущественного характера). Еще большие сложности возникают тогда, когда выгода носит неимущественный характер. Например, должно ли считаться существенной выгодой избавление от любой ответственности, в том числе от дисциплинарной ответственности в форме замечания? Или существенным следует признать выгоду в форме избавления от уголовной, а также отдельных видов гражданско-правовой, административной и дисциплинарной ответственности?

На наш взгляд, именно сложности с определением критериев существенности выгоды препятствуют большинству стран внести соответствующие уточнения в определение конфликта интересов. Показательно, что среди всех принятых на национальном уровне определений конфликта интересов, которые рассматривались в рамках данного исследования, ни одно не включает *прямого упоминания существенности* личной выгоды.

Тем не менее, примеры такого подхода существуют. В частности, он встречается в США на уровне отдельных штатов. Так, в соответствии с законодательством Аляски, конфликт интересов существует, когда должностное лицо законодательной ветви власти или его ближайший родственник имеет финансовый интерес в коммерческой [организации], [организации, осуществляющей] инвестиционную деятельность, [операции с] недвижимостью, арендой или иной организации, **если такой интерес является существенным** и [результат возможного] влияния на такой интерес действий [должностного лица] окажется большим, чем влияние на [интересы] широкой общественности. В Луизиане о конфликте интересов можно говорить, если должностное лицо законодательной ветви власти имеет «значительный личный материальный интерес» в совершении сделки, стороной которой является государственный орган. Некоторые законодатели США идут еще дальше и не только включают в определение требование существенности личного интереса, но и предпринимают попытку *установить критерии существенности*. В качестве примера можно привести определение конфликта интересов, используемое в штате Канзас, в соответствии с которым конфликт интересов возникает, когда должностное лицо законодательной ветви власти было в значительной степени вовлечено в подготовку или участвовало в составлении договора с физическим или юридическим лицом, применительно к которому такое должностное лицо, связанный с ним бизнес или ближайший родственник имеет *значительный* интерес. При этом «значительный интерес» включает владение ценными бумагами стоимостью $5 000 или в размере 5% от [уставного капитала] того или иного бизнеса, выплату вознаграждений в размере $2 000 или больше от любой коммерческой организации или организаций, получение подарков, общая стоимость которых составляет $500 или больше, замещение должности руководителя, директора, члена, партнера [в коммерческой организации] или владение бизнесом либо получение вознаграждения в качестве оплаты услуг от коммерческой организации в размере $2 000 или больше.

Более распространенной является модель, при которой критерием существенности личного интереса выступает его способность повлиять на надлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей. Интересно, что такое решение, по сути, встроено в Модель №1 к определению конфликта интересов. Действительно, определение конфликта интересов в качестве ситуации, когда получение или возможность получения выгоды может повлиять на исполнение государственным служащим его должностных обязанностей, позволяет сделать вывод о том, что конфликтом интересов *не* являются как те ситуации, в которых государственный служащий не получает и не может извлечь личную выгоду, так и те ситуации, в которых личная выгода присутствует или может быть получена, но, в силу особенностей этой выгоды, например ее несущественности, не может повлиять на надлежащее исполнение обязанностей.

Безусловно, в случае определения конфликта интересов в рамках Модели №1 требование существенности интереса выражено не столь явно, как при непосредственном включении его в текст нормативного правового акта. И далеко не всегда можно быть уверенным, что законодатель, подходя к определению конфликта интересов таким образом, закладывал в него возможность не признавать конфликтом интересов ситуации, когда личный интерес государственного служащего является несущественным. Некоторые страны предпринимают *дополнительные усилия,* чтобы подчеркнуть этот оттенок смысла определения конфликта интересов. Например, если вновь обратиться к определению, принятому во Франции, можно увидеть, что конфликтом интересов здесь признается любая ситуация противоречия между общественными интересами и публичными или частными интересами, **которые влияют или могут повлиять** на независимое, беспристрастное и объективное исполнение функций.

Близкий, но немного отличающийся подход заключается в том, что отсылка к существенности интереса делается *не в определении, а в основаниях применения мер урегулирования конфликта интересов или мер ответственности за действия в ситуации конфликта интересов*. Например, в Дании любое лицо, работающее на государственную администрацию, должно быть отстранено от участия в [рассмотрении] конкретного дела в случае, если у него имеется определенный личный или финансовый интерес в результатах [разрешения] данного дела, а также в ряде других случаев. Однако должностное лицо не может быть отстранено, **если природа или степень его интереса**, природа [рассматриваемого] дела или его задачи, связанные с разрешением данного дела, таковы, что на принятие решения по такому делу вряд ли могут оказать влияние побочные обстоятельства. В США законодатель счел необходимым дополнить уже обсуждавшийся жесткий запрет на действия, затрагивающие личные интересы, исключением, в соответствии с которым ответственность за нарушение запрета не наступает, если государственный служащий полностью раскрывает свои финансовые интересы и заблаговременно получает письменное заключение от [соответствующего] должностного лица о том, что такие интересы **не являются настолько значительными, чтобы считаться способными повлиять на добросовестность оказания услуг, которую правительство может ожидать от такого служащего или работника**.

Наконец, необходимость регулирования лишь тех ситуаций, в которых личные интересы действительно могут привести к ненадлежащему исполнению обязанностей, может не в столь явной – без непосредственного упоминания существенности интересов, – но зато более детализированной форме закрепляться в требованиях к декларированию интересов и (или) формулировках антикоррупционных ограничений и запретов. Например, в тех же США должностное лицо, его супруга (супруг) и несовершеннолетние дети могут владеть ценными бумагами организаций, в отношении которых оно осуществляет функции государственного регулирования (то есть, по сути, находиться в ситуации конфликта интересов), если ценные бумаги размещаются публично и совокупная рыночная стоимость указанных ценных бумаг, находящихся в собственности должностного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, не превышает $15 000.

Вне зависимости от того, какие из рассмотренных нами решений будут применены законодателем, едва ли возможно выработать точные и исчерпывающие критерии существенности личного интереса. Такие категории как «существенный», «значимый», «значительный» и т.д. всегда будут содержать элемент правовой неопределенности, а оценка способности той или иной выгоды повлиять на поведение служащего останется на усмотрение лиц, уполномоченных принимать решения о наличии конфликта интересов.

Законодатели, по крайней мере, некоторых стран, включивших в определение конфликта интересов уточнения, касающиеся существенности выгоды, хорошо это понимали, но все же сочли такие уточнения необходимыми. Так, еще в 1960 году эксперты Городской коллегии адвокатов Нью Йорка, проводившие по заказу правительства США фундаментальное исследование, посвященное возможным направлениям совершенствования законодательства о конфликте интересов, отмечали: «Сложность обозначения четких границ в этом вопросе (вопросе существенности личных интересов – А.К., Н.С.) не должна побуждать регулятора поддаться соблазну считать любой экономический интерес, каким бы незначительным он ни был, основанием для принятия мер регулирования конфликта интересов. Использование в законодательстве термина «существенный» является осознанным и важным» (Association of the Bar of the City of New York, 236).Связано это с тем, что полное отсутствие каких-либо ограничений по значимости личных интересов может привести к еще более серьезным негативным последствиям, чем субъективизм и размытые критерии при обязательной оценке существенности: в том числе, к попыткам за счет сугубо малозначительных случаев улучшить показатели выявления и применения мер ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства.

На наш взгляд, наиболее оптимальным здесь является подход, когда существенность личной выгоды, которую получает или может получить государственный служащий, закрепляется в качестве одного из квалифицирующих признаков конфликта интересов. Единственным критерием существенности, прямо прописанным в определении конфликта интересов, может быть способность личной выгоды влиять на исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей. При этом недостаточно ограничиться формулированием определения конфликта интересов в рамках Модели №1, требование существенности личной выгоды должно быть выражено более явно. Такая конструкция может быть дополнена более конкретными и детальными исключениями из антикоррупционных ограничений и запретов.

### Адресность выгоды

Зачастую действия, которые государственный служащий может совершить, или решения, которые он может принять, затрагивают не только его и (или) связанных ним лиц, а более широкий круг граждан и организаций, в который входят государственный служащий и (или) связанные с ним лица. Например, государственный служащий участвует в принятии решения о выделении дополнительной финансовой поддержки сельскохозяйственным предприятиям региона, при этом его родственники владеют в этом регионе крупным агропромышленным комплексом. Вопрос, является ли данная ситуация конфликтом интересов, оказывается весьма непростым.

С одной стороны, принимаемые меры поддержки затрагивают все сельскохозяйственные мероприятия региона, и, если агропромышленный комплекс, связанный с государственным служащим, не получает преференций при распределении финансовых средств, можно предположить, что государственный служащий руководствовался стремлением развивать соответствующую отрасль хозяйства и удовлетворением интересов общества. С другой стороны, вполне возможно, служащий не способствовал бы принятию соответствующего решения, если бы его родственники, пусть и наряду с другими предприятиями региона, относящимися к той же отрасли, не извлекали бы из принятого решения личной выгоды. Не исключено, что в этом случае, руководствуясь объективными критериями, он посчитал бы более целесообразным израсходовать средства на иные общественно значимые цели.

Поставленный вопрос особенно актуален для государственных служащих, замещающих высшие должности и уполномоченных вырабатывать и принимать решения, влияющие на широкий круг лиц. Такие государственные служащие действительно могут под видом общих решений, затрагивающих определенные категории граждан и организаций, реализовывать личные интересы. В данном случае позитивный эффект для этих категорий будет своеобразным побочным продуктом действий, направленных на получение личной выгоды. Однако жесткое регулирование конфликта интересов может существенно ограничить возможности принятия высокопоставленными государственными служащими каких-либо решений, так как те или иные связанные с ними лица могут осуществлять свою деятельность в самых разных секторах, на которые простираются полномочия этих государственных служащих.

Как и в случае с существенностью выгоды, в отдельных странах обсуждение проблемы адресности выгоды имеет уже длительную историю[[15]](#footnote-15). Речь идет, прежде всего, об англосаксонских странах: в них вопросы адресности выгоды в итоге нашли свое отражение в законодательстве о конфликте интересов. Так, в Канаде в законе сделана отдельная оговорка, в соответствии с которой личным интересом не считается интерес в принятии решения или разрешении вопроса (a) общего характера; (b) влияющего на данное должностное лицо как на одно из широкого круга лиц. Аналогичные исключения распространены и в региональном законодательстве США. В Алабаме конфликт интересов включает любое действие, бездействие или решение, принимаемое публичным должностным лицом или работником в рамках исполнения им своих должностных обязанностей, которое может существенно повлиять на его финансовые интересы или интересы членов его семьи или любой коммерческой организации, с которой оно связано, **когда такое влияние отличается от влияния, оказываемого на иных членов общественной группы, к которой относятся указанные лица**. В Арканзасе используется формула «которое отличается от результатов [воздействия принимаемых] действий на общество в целом или широкие слои общества». В Айове личным интересом признается преимущество или финансовая выгода, **которая недоступна иным лицам или группам лиц, занимающим аналогичное положение в обществе** и т.д. Отдельные случаи применения такого подхода встречаются и в других странах, например в Армении: лицо, замещающее публичную должность, не должно руководствоваться его или ее личными интересами, если соответствующее действие или решение **универсально или влияет на широкий круг лиц**.

### Материальная и нематериальная выгода

Еще одна «развилка», возникающая при определении личной выгоды, связана с тем, что ее природа может быть совершенно различной. Регулирование конфликта интересов всегда распространяется на ситуации, когда у государственного служащего появляется возможность получить для себя или связанных с ним лиц выгоду *материального характера*: деньги, имущество, имущественные права, услуги имущественного характера иные блага, которые могут быть выражены в стоимостной форме. В некоторых странах в определении конфликта интересов фигурирует исключительно материальная выгода.

Так, в Италии, согласно закону, ситуация конфликта интересов возникает, когда лицо, занимающее государственную должность, участвует в принятии действия, даже [только посредством] формулирования предложения, или бездействует [в рамках выполнения своих] должностных обязанностей, находясь при этом в ситуации несовместимости, <…> либо когда в результате принятия им действия или бездействия оказывается конкретное и преференциальное влияние **на активы данного лица, его супруги (супруга) или родственников, вплоть до второй степени родства, или компаний, или на контролируемые [указанными лицами] компании**, <…>, нанося ущерб общественным интересам. В США статья Уголовного кодекса, устанавливающая наказание за действия государственного служащего, затрагивающие его личную выгоду, носит название «**Финансовый** конфликт интересов».

Вместе с тем, на практике факторы, влияющие на исполнение государственным служащим своих обязанностей, не сводятся исключительно к самым простым видам материальной выгоды.

Во-первых, в целом ряде случаев материальная выгода, если и присутствует, то в опосредованной форме. Так, государственный служащий, принимающий решение о выдаче лицензии на определенную деятельность организации, которую возглавляет его родственник, не приносит этой организации непосредственной материальной выгоды, но позволяет ей начать свою деятельность и тем самым дает возможность получить выгоду в будущем. Государственный служащий, наносящий своими действиями ущерб или затрудняющий деятельность организации, конкурирующей с фирмой его родственников, возможно, не обеспечивает этой фирме получение выгоды, но создает для нее преимущественные условия ведения бизнеса. Работник, неправомерно способствующий присуждению связанному с ним лицу ученой степени, делает это не ради получения им соответствующей надбавки, а для улучшения его карьерных перспектив. Таким образом, если в определении конфликта интересов фигурирует лишь выгода материального характера, важно, как минимум, разъяснить в методических материалах, что данная формула распространяется и на опосредованную материальную выгоду.

Во-вторых, реализуя свои полномочия, государственный служащий может действовать необъективно и небеспристрастно, руководствуясь желанием получить нематериальную выгоду. Конкретные примеры такой выгоды могут быть очень разными: это и награды и почетные звания, не предполагающие материального компонента; и удовлетворение чувства мести или иной личной неприязни; и не связанное с перспективой получения материальной выгоды желание понравиться определенным лицам и т.д. Особенно важно то, что некоторые разновидности нематериальной выгоды представляют значительную общественную опасность. Речь идет, прежде всего, о ситуациях, когда должностное лицо может способствовать непривлечению к ответственности, неправомерному смягчению мер ответственности или освобождению от ответственности, в том числе уголовной, связанных с ним лиц. На наш взгляд, уже по одной этой причине игнорировать нематериальную выгоду в качестве фактора, порождающего конфликт интересов, нецелесообразно.

Большинство стран, законодательство которых мы рассматривали, склонны включать в определение конфликта интересов и материальную, и нематериальную выгоду. Это может быть сделано путем использования общей формулировки «личный интерес» или «личная выгода» без уточнения, какая именно выгода имеется в виду. По такому пути пошли, например, Канада, Мексика, Бразилия. Во многих случаях нематериальная выгода прямо упоминается в определении: личные или финансовые интересы (Латвия); личные материальные или нематериальные интересы (Литва); имущественные или иные личные интересы (Грузия); личные материальные или нематериальные интересы (Чили) и т.д. Иногда в определении перечисляются вместе различные виды материальной и нематериальной выгоды, например: выгодой является любой доход в денежной форме или в виде имущества, включая приобретение паев или акций, а также предоставление, передачу или отказ от прав, получение товаров или услуг на безвозмездной основе или по цене ниже рыночной, получение привилегий или почестей, помощи, голоса, поддержки или влияния, преимущества, получение или обещание работы, должности, подарка, награды или обещание избежать ущерба, ответственности, санкций или иных неблагоприятных последствий (Болгария).

Необходимо учитывать, что включение в определение конфликта интересов нематериальной выгоды может привести к специфическим осложнениям при реализации соответствующего законодательства на практике. С одной стороны, если законодатель признает возможной причиной конфликта интересов удовлетворение чувства мести или желание нанести вред лицам, к которым государственный служащий испытывает личную неприязнь, количество жизненных ситуаций, возникновение которых должен отслеживать как сам государственный служащий, так и надзорные органы, резко возрастает. Применение стандартных процедур, таких как уведомление о конфликте интересов и принятие мер урегулирования каждого конфликта интересов, в подобной ситуации выглядит абсолютно нереалистичным: едва ли можно представить, что государственный служащий будет сообщать о каждом факте возникновения у него личной неприязни, а антикоррупционные органы и подразделения будут в установленном порядке анализировать эту информацию. С другой стороны, в случае реализации государственным служащим конфликта интересов, связанного с желанием получить не вполне осязаемые, сугубо психологические преимущества, привлечение его к ответственности будет сопряжено со значительными трудностями. Получение, а тем более возможность получения, морального удовлетворения поддается подтверждению или доказыванию значительно хуже, чем возможность получения денег или имущества. И именно поэтому, на наш взгляд, некоторые страны заметно сужают определение конфликта интересов, ограничиваясь лишь материальной выгодой.

### Российский опыт

В российском определении конфликта интересов, как и в любом определении, построенном в соответствии с Моделью №1, одним из ключевых элементов является выгода, которая может быть получена государственным служащим и связанными с ним лицами. Для обозначения такой выгоды в законодательство было введено отдельное понятие – «личная заинтересованность». При этом закрепление в законе определения личной заинтересованности не способствовало, как можно было бы ожидать, конкретизации признаков выгоды, которая может стать причиной возникновения конфликта интересов. Понимание личной заинтересованности изначально было и остается по сей день чрезвычайно широким.

В частности, ФЗ «О противодействии коррупции» не содержит никаких прямых ограничений, касающихся *существенности* или значимости выгоды. В отличие от законодательства ряда зарубежных стран, например США, термины «существенная личная заинтересованность» или «существенная выгода» в российских нормативных правовых актах не применяются.

Некоторый потенциал оценки значимости для государственного служащего получаемой или возможной выгоды, как мы уже отмечали, встроен в саму Модель №1. Действительно, если читать закрепленное в ст. 10 273-ФЗ определение буквально, то конфликт интересов возникает не всегда, когда у государственного служащего есть личная заинтересованность, т.е. возможность получения определенной выгоды, а лишь тогда, когда она может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей. Следовательно, если выгода настолько несущественна для государственного служащего, что ради нее он не пойдет на ненадлежащее исполнение обязанностей, то конфликт интересов не возникает даже при наличии личной заинтересованности. Теоретически такой вывод возможен, однако до сих пор государство не предпринимало шагов, стимулирующих представителей нанимателя и комиссии по урегулированию конфликта интересов к подобной интерпретации законодательства. Возможность такой трактовки не закреплена в официальных методических материалах, а случаи применения ее на практике авторам неизвестны.

Между тем, проблема распространения регулирования конфликта интересов лишь на случаи получения государственным служащим *значимой* для него выгоды может оказаться для нашей страны весьма актуальной. В России уже есть не вполне позитивный опыт применения на практике других элементов законодательства о противодействии коррупции, когда меры ответственности, в том числе увольнение с утратой доверия, зачастую применялись за нарушения, столь очевидно незначительные, что они никак не могли быть связаны с коррупцией. Речь идет, в первую очередь, о реализации обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Во избежание повторения этого негативного сценария необходимо, на наш взгляд, включить в нормативное определение конфликта интересов четкое указание на то, что к конфликту интересов может приводить только получение или возможность получения существенной выгоды. При этом в законе важно прямо использовать термин «существенный» или какой-либо из его аналогов. К сожалению, как мы указывали выше, нормативно закрепить исчерпывающие критерии существенности не представляется возможным, поэтому любой применяемый здесь термин останется оценочным. Тем не менее, требование существенности выгоды будет побуждать комиссии по урегулированию конфликта интересов и представителя нанимателя отдельно и внимательно обсуждать этот признак при принятии решения о наличии конфликта интересов, а также даст возможность на значительно более понятных основаниях, чем сейчас, делать выводы об отсутствии конфликта интересов и (или) отсутствии необходимости принимать меры по урегулированию конфликта интересов в тех, ситуациях, когда имеющийся интерес очевидно не может повлиять на действия государственного служащего.

В случае если нормативное определение конфликта интересов будет переформулировано в соответствии с Моделью №3, целесообразно закрепить в законе отдельное определение существенной выгоды. При этом под такой выгодой предлагается понимать выгоду, получение или возможность получения которой может привести к ненадлежащему осуществлению полномочий, исполнению должностных (служебных) обязанностей. На первый взгляд, может показаться, что рекомендуемые изменения не сильно отличаются от применяемого сейчас подхода. Отчасти это так: они направлены не на введение какого-то принципиально нового признака конфликта интересов, а скорее на раскрытие того потенциала, который уже заложен, но выражен недостаточно явно, в Модели №1.

Отдельные факторы, которые полезно принимать во внимание при оценке существенности получаемой государственным служащим или вероятной выгоды, например соотношение размера имущественной выгоды с официальными доходами государственного служащего, влияние выгоды на безопасность и здоровье государственного служащего и связанных с ним лиц и т.д., следует детально рассмотреть в методических материалах. Кроме того, как и в ряде зарубежных стран конкретные, в том числе и стоимостные, критерии могут быть установлены в качестве условий для применения тех или иных мер предупреждения, выявления и урегулирования конфликта интересов.

В отношении включения в определение конфликта интересов *нематериальной выгоды* подход российского законодателя несколько раз менялся. Первоначально, определение, закрепленное в 2004 году в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», было ориентировано исключительно на материальную выгоду: под личной заинтересованностью понималась возможность получения при исполнении должностных обязанностей неосновательных **доходов в денежной или в натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды**.

Между тем, на момент принятия 79-ФЗ альтернативный подход, предполагающий возможность влияния на действия должностных лиц в том числе и неимущественных интересов, также был известен и даже получил свое отражение в нормативных правовых актах. Во-первых, в неоднократно упоминавшемся законопроекте «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» под ненадлежащей выгодой предлагалось понимать ненадлежащее вознаграждение, а также **выгоду имущественного или неимущественного характера**, полученную заинтересованным лицом в результате решений или действий (бездействия) должностного лица. Во-вторых, что более важно, в УК РФ уже использовался термин корыстная и иная личная заинтересованность, как признак ряда преступлений, в том числе злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ). Интерпретация данного термина была предложена в Постановлении Пленума ВС СССР[[16]](#footnote-16), согласно которому иная личная заинтересованность как мотив злоупотребления или подлога может выражаться в **стремлении извлечь выгоду неимущественного характера**, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, протекционизм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.

Применительно к не уголовному антикоррупционному законодательству попытка закрепить неимущественную выгоду в качестве возможной причины ненадлежащего исполнения должностных обязанностей была предпринята при разработке проекта ФЗ «О противодействии коррупции». В тексте законопроекта к первому чтению было предложено понимать под личной заинтересованностью возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в виде материальной выгоды **либо иного неправомерного преимущества**. Однако в результате поправок ко второму чтению эта формулировка была заменена на доходы в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав[[17]](#footnote-17).

Лишь в октябре 2015 года отсылка к иным видам выгоды, помимо материальной все же была включена в определение конфликта интересов, хотя термины «нематериальная выгода» или «выгода неимущественного характера» так и не были использованы. В результате внесенных изменений и дополнений под личной заинтересованностью стала пониматься возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ **или каких-либо выгод (преимуществ)**. Однако, несмотря на то что на сегодняшний день именно такой подход к определению является действующим и в ряде случаев уже получил практическое применение, нельзя сказать, что формирование официальной позиции по вопросу соотношения имущественной и неимущественной выгоды в определении конфликта интересов завершилось.

В 2018 году Минтруд России выпустил Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов[[18]](#footnote-18), в которых предлагается неожиданная интерпретация положений законодательства, касающихся природы возможной выгоды. Так, в соответствии с указанными Методическими рекомендациями «**под иными выгодами понимаются выгоды имущественного характера (материальное преимущество)**».

В обоснование приведенной интерпретации В Методических рекомендациях приводится ссылка на закрепленное в 273-ФЗ определение понятия «коррупция». При этом прослеживается следующая логика: определение конфликта интересов закреплено в ФЗ «О противодействии коррупции»; регулирование конфликта интересов направлено на предупреждение коррупции; определение коррупции подразумевает незаконное использование физическим лицом своего должностного положения в целях получения выгоды исключительно в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав; соответственно, регулирование конфликта интересов направлено на предупреждение недолжного исполнения обязанностей в целях получения лишь указанной материальной выгоды.

Такой подход, по сути, направлен на возвращение к определению, ориентированному исключительно на материальную выгоду, как это и было до октября 2015 года. И хотя Методические рекомендации не обладают юридической силой, недооценивать их влияние на правоприменительную практику не следует. Зачастую они воспринимаются российскими государственными органами как прямое указание к действию, тем более что данный инструктивно-методический материал был согласован Минтрудом России с Генеральной прокуратурой РФ.

Так и не разрешившиеся пока окончательно сомнения российского законодателя относительно необходимости включения неимущественной выгоды в определение конфликта интересов обусловлены, по-видимому, отмечавшимися нами ранее фундаментальными сложностями при формулировании этого элемента определения.

С одной стороны, признание *любой* неимущественной выгоды возможной причиной ненадлежащего исполнения должностных обязанностей приведет к необходимости выявлять и подтверждать все случаи личной неприязни государственных служащих к лицам, зависящим от их действий и решений, что очевидно невозможно на практике. С другой стороны, существуют отдельные виды нематериальной выгоды, которые не связаны исключительно с моральным удовлетворением и могут оказывать значимое, в отдельных случаях даже большее, чем материальные стимулы, влияние на действия государственного служащего. Речь идет, прежде всего, о выгоде в форме смягчения или полного избавления от ответственности, особенно уголовной.

Примечательно, что значимость такого фактора как возможность избавления от ответственности осознается в нашей стране и противниками включения неимущественной выгоды в определение конфликта интересов. В рассмотренных Методических рекомендациях приводится, в частности, следующий тезис: «В ряде случаев выгода может быть опосредована. Например, когда бездействие следователя или сотрудника, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, по привлечению близкого родственника или свойственника к уголовной ответственности позволяет ему продолжать замещать должность и получать заработную плату (иные выплаты по месту работы), которую он мог бы потерять в случае привлечения к уголовной ответственности, а также сохранить имущество, которое могло бы быть конфисковано».

Таким образом, представителю нанимателя, сталкивающемуся с очевидными ситуациями возможного влияния отдельных видов неимущественной выгоды на действия государственных служащих, неявно рекомендовано при принятии решения о наличии конфликта интересов и применении мер ответственности находить имущественную составляющую, связанную с подобными нематериальными факторами. Это решение представляется крайне спорным: очевидно, что во многих случаях избавление от ответственности или ее смягчение (например, избежание реального лишения свободы) является для государственного служащего ценностью само по себе, а не в связи с возможным сохранением доходов и имущества.

По нашему мнению, не представляются целесообразными ни полный отказ от упоминания неимущественной выгоды в нормативном определении конфликта интересов, ни включение в определение *любой иной* выгоды, помимо материальной, ни попытки искусственно свести наиболее значимые виды нематериальной выгоды к доходам в виде денег, имущества, имущественных прав, услуг имущественного характера. Полезнее было бы при определении конфликта интересов основной акцент сделать на выгоде имущественного характера, но при этом дополнить понятие личной заинтересованности (или выгоды) некоторыми видами нематериальных преимуществ, которые с большой вероятностью могут повлиять на действия государственных служащих. В частности, важно на наш взгляд, прямо упомянуть в законе, как минимум, такой вид выгоды как непривлечение к ответственности, смягчение мер ответственности, освобождение от ответственности, а также рассмотреть необходимость и возможность распространения определения и на иные разновидности выгод неимущественного характера, например награды и почетные звания, конкурентные преимущества и т.д.

## Связанные лица

Как мы уже отмечали, концепция конфликта интересов построена на допущении, что человек исполняет множество социальных ролей. В рамках ролей формируются сети социальных связей и возникают самые различные интересы и долженствования. В результате государственный служащий может оказаться заинтересован в продвижении интересов чрезвычайно широкого круга лиц. При внедрении нормативного определения конфликта интересов любой стране придется найти для себя собственный ответ на вопрос о том, до какой степени все разнообразие социальных связей и отношений должно подпадать под соответствующее регулирование.

### Возможные подходы к регулированию

Всегда существует соблазн сделать регулирование конфликта интересов как можно более всеобъемлющим, так как даже кажущиеся на первый взгляд весьма слабыми и отдаленными социальные связи действительно могут стать и причиной, и инструментом организации коррупционных взаимодействий. Поэтому в некоторых странах применяется весьма широкий подход: под конфликтом интересов понимается ситуация, когда любые финансовые и иные личные интересы **служащих, их родственников, друзей, физических лиц или организаций, с которыми они связаны**, могут повлиять на осуществление государственными служащими деятельности беспристрастным и объективным образом (Турция); конфликт интересов – это любая ситуация противоречия между общественными интересами и **публичными или частными интересами** (Франция); конфликт интересов – возможное влияние на беспристрастное и объективное исполнение своих функций государственными служащими, [возникающее] **в случае [наличия] личных, семейных или коммерческих интересов**.(Мексика).

Однако такой подход едва ли является целесообразным. Следует учитывать, что чем более обширный перечень различных видов отношений государственного служащего с физическими и юридическими лицами фигурирует в определении конфликта интересов, тем более трудоемким как для самого государственного служащего, так и для надзорных органов и подразделений является отслеживание всех необходимых связей, интересов и их пересечений с официальными полномочиями. Государственный служащий может не владеть необходимой информацией (например, о месте работы, участии в управлении организациями и т.д.) даже о близких родственниках, и тем более может не разбираться в хитросплетениях корпоративных отношений связанных с ним юридических лиц. Поэтому чем шире круг лиц, в отношении которых такие сведения должны учитываться при принятии решений и декларироваться, тем меньше шансов, что соответствующая обязанность будет в полной мере соблюдаться даже самыми добросовестными государственными служащими. Что касается надзорных органов, то даже для них выявление и подтверждение определенных типов отношений, например фактических брачных отношений, может оказаться весьма непростой, а иногда и неразрешимой задачей. Необходимо также помнить о ресурсах, которые придется затратить на выявление широкого круга связанных с государственным служащим лиц.

В результате стремление своевременно заметить наличие всех возможных личных интересов, которые могут подтолкнуть государственного служащего к правонарушениям, может привести к закреплению в законодательстве обязанностей, которые государственные служащие заведомо не смогут соблюдать, и правил, надзор за исполнением которых государство заведомо будет не в состоянии обеспечить.

Для того чтобы избежать этого, значительная часть стран, формулируя определение конфликта интересов, ограничивает круг связанных с государственным служащим лиц. По нашему мнению, с точки зрения предупреждения коррупции, наибольший интерес представляют следующие виды социальных связей:

1. близкие родственники и свойственники государственного служащего до определенной степени родства / свойства (например, дедушки, бабушки, родители, дети, внуки, братья, сестры, супруги, а также братья, сестры, родители, дедушки, бабушки, дети, внуки супругов и супруги детей), а также отчим, мачеха, пасынки, падчерицы, подопечные государственного служащего;
2. лица, состоящие в фактических брачных отношениях или имеющие дружеские связи с государственным служащим;
3. бывший супруг (супруга) государственного служащего;
4. лица, имеющие недвижимое имущество в совместной или долевой собственности с государственным служащим;
5. лица, перед которым государственный служащий, имеет имущественные обязательства, или которые имеют имущественные обязательства перед государственным служащим;
6. лица, с которыми государственный служащий, связан трудовыми договорами или в интересах которых выполняет работы (оказывает услуги) на условиях гражданско-правовых договоров;
7. лица, подконтрольные государственному служащему, а также лица, участником, учредителем, членом органа управления, собственником, бенефициарным владельцем которых является государственный служащий;
8. лица, от которых государственный служащий и (или) лица, указанные в пп. 1-2, получали подарки или имущественные услуги, а также получали в собственность и в пользование имущество определенного характера или свыше определенной стоимости;
9. лицо, являющееся стороной, противоборствующей государственному служащему в судебном процессе;
10. лица, в прямом подчинении которых находится государственный служащий;
11. лица, косвенно связанные с государственным служащим:
12. близкие родственники и свойственники лиц, указанных в пп. 2, 5, 6, 10;
13. лица, с которыми лица, указанные в пп. 1, 2, 4, связаны трудовым договором, или в интересах которых выполняют работы (оказывают услуги) на условиях гражданско-правовых договоров;
14. лица, участником, учредителем, членом органа управления, собственником, бенефициарным владельцем которых является кто-либо из лиц указанных в пп. 1-10, либо подконтрольные лицам, указанным в пп. 1-10;
15. лицо, контролирующее юридических лиц, указанных в пп. 5-7, 9-10;
16. лицо, являющееся стороной, противоборствующей в судебном процессе лицу, указанному в пп. 1, 2, 4, 6-8, 10;
17. конкуренты юридических лиц, указанных в пп. 5-8, 12-14;
18. лица, предложившие государственному служащему вступить в отношения, предусмотренные пп. 6-8, и (или) предлагавшие лицам, указанным в пп. 1-2, вступить в отношения предусмотренные пп. 8, 12, 13;
19. лица, с которыми государственный служащий, был связан трудовыми договорами или в интересах которых выполнял работы (оказывал услуги) на условиях гражданско-правовых договоров в течение определенного срока до поступления на государственную службу.

На сегодняшний день столь детальный перечень не содержится в законодательстве ни одной страны, обычно используются те или иные сочетания его отдельных элементов. Наиболее часто при этом в нормативных правовых актах упоминаются различные виды родственных связей, имущественных отношений и отношений, связанных с участием, в том числе на безвозмездной основе, в органах управления организаций. Это не удивительно, так как такие отношения являются наиболее формализованными, что облегчает их выявление, подтверждение и урегулирование. Среди неформализованных типов отношений чаще других упоминаются фактические брачные отношения, а также дружеские отношения и отношения личной неприязни. Отдельные примеры обозначения разных типов связанных лиц в законодательстве зарубежных стран приведены во Вставке 4.

Конкретное наполнение категории «связанные лица» может быть различным. При этом, разрабатывая соответствующую часть определения конфликта интересов, важно, на наш взгляд, следовать нескольким принципам. Во-первых, учитывать культурный и социальный контекст, в том числе, свойственное определенной культуре понимание близких родственников, распространенность «трудовых династий» и т.д. Во-вторых, реалистично оценивать возможности – наличие необходимого нормативного правового регулирования, информационных технологий, кадровых ресурсов – антикоррупционных и иных надзорных органов и подразделений по выявлению связей государственного служащего. В идеале у органов, призванных обеспечивать соблюдение антикоррупционного законодательства, должен быть инструментарий для выявления каждого типа личных связей, указанного в определении конфликта интересов. Включение в определение отдельных трудновыявляемых разновидностей личных связей, например дружеских отношений, допустимо, в том числе в расчете на поступление соответствующей информации от граждан и организаций гражданского общества, но должно быть крайне ограниченным. В-третьих, целесообразно использовать конкретные обозначения личных связей и избегать слишком общих терминов, например «деловые отношения», в особенности если они не определены в законодательстве. В целом, по нашему мнению, не следует стремиться охватить в определении все возможные виды отношений государственного служащего с физическими и юридическими лицами, гораздо полезнее сначала научиться эффективно регулировать конфликт интересов применительно к узкому кругу связанных лиц и затем, возможно, постепенно этот круг расширять.

**Вставка 4. Обозначение связанных лиц в зарубежном законодательстве:**

**отдельные примеры**

*Родственники*

Минимальный вариант – супруга/супруг, несовершеннолетний ребенок (США).

Более расширенные варианты: а) обозначение конкретных родственных связей – отец, мать, бабушка, дедушка, ребенок, внук/внучка, приемный ребенок, усыновитель, брат, сестра, сводная сестра, сводный брат, супруга/супруг (Латвия); родители/приемные родители, дети/приемные дети, братья, сестры, бабушки и дедушки, внуки (Литва); б) обозначение степени родства – семейные интересы, включая интересы супруги/супруга или лица, с которым вы проживаете, находясь в схожих взаимоотношениях, и родственников до четвертой степени кровного родства или второй степени родства через брак (Италия); муж или жена, любое лицо, связанное кровным родством или браком по прямой восходящий или нисходящей линии или побочной линии в той же степени родства, как первый двоюродный брат/двоюродная сестра (Дания);

Широкий вариант – лица, которые имеют связь с должностным лицом по рождению, браку, гражданскому браку, в связи с усыновлением/удочерением или родством (Канада).

*Имущественные отношения и участие в управлении организациями*

В отдельных случаях речь идет о лицах, состоящих в имущественных отношениях с самим государственным служащим: полноправный партнер, организация, в которой они занимают должности руководителя, директора, члена правления, полноправного партнера или работника, или любое лицо или организация, с которыми оно ведет переговоры или заключило соглашение о последующем трудоустройстве, имеет финансовый интерес(США); когда государственный служащий или работник является членом совета директоров, руководителем или крупным акционером частной корпорации либо владеет бизнесом или имеет в нем существенную долю участия (Филиппины); вовлечен в управление или иным образом тесно связан с любой организацией, партнерством, ассоциацией или иным частным юридическим лицом (Дания).

Не менее распространен подход, при котором учитываются имущественные отношения как с самим государственным служащим, так и с его родственниками: такие юридические лица или частные предприятия, с которыми должностное лицо было связано трудовыми или профессиональными отношениями любого рода в течение двух лет, предшествующих его назначению, или с которыми его родственники связаны трудовыми или профессиональными отношениями любого рода, при условии, что они включают в себя осуществление управленческих, консультативных или административных функций (Испания); компании, контролируемые должностным лицом, супругой/супругом или родственниками до второй степени родства (Италия); должностное лицо законодательной ветви власти или его ближайший родственник имеет финансовый интерес в коммерческой [организации], [организации, осуществляющей] инвестиционную деятельность, [операции с] недвижимостью, арендой или иной организации (Аляска, США).

Иногда устанавливаются более конкретные критерии связанности, в том числе доля участия: конфликт интересов существует, когда должностное лицо законодательной ветви власти, государственный служащий или работник имеет существенный финансовый интерес в связи с владением, осуществлением контроля или реализацией полномочий в отношении любой доли, превышающей 5% от уставного капитала любой корпорации, компании, ассоциации или фирмы, партнерства, индивидуального предприятия или иного коммерческого предприятия любой формы и характера, на которое однозначно влияет предлагаемый или находящийся на рассмотрении законодательный акт; или лицо, являющееся руководителем или директором такой корпорации, компании, ассоциации или фирмы, партнерства, индивидуального предприятия или иного коммерческого предприятия любой формы и характера, на которое однозначно влияет предлагаемые или находящийся на рассмотрении законодательный акт (Алабама, США); конфликт интересов существует, если должностное лицо обязано предпринимать действия при исполнении своих должностных обязанностей, которые могут повлиять на его/ее финансовый интерес или способствовать получению финансовой выгоды или нанесению ущерба ему/ей или коммерческой организации, в которой он/она является руководителем, директором, акционером, имеющим более 10% акций компании, владельцем, доверительным собственником, партнером или сотрудником (Арканзас, США).

*Иные отношения*

Среди иных конкретных типов связей чаще всего упоминаются дружеские и наоборот неприязненные отношения: друзья (Канада, Турция), люди, с которыми имеется близкая дружба или явная вражда (Испания). Иногда добавляются и некоторые другие типы отношений: лица, с которыми имеются нерешенные судебные тяжбы (Испания); отношения с государственным органом, в котором лицо ранее замещало должность (Дания); политические связи (Словения). В отдельных случаях в определении используется широкая формула, указывающая на то, что предметом регулирования конфликта интересов могут быть по сути любые значимые для служащего отношения: любые иные тесно связанные лица (Дания); интересы лица, в том числе обусловленные личными, семейными, дружескими или иными неофициальными отношениями с физическими или юридическими лицами, включая вытекающие из членства или участия в деятельности общественных, политических, религиозных или иных организаций (Украина).

### Российский опыт

Фактически с самого начала внедрения законодательства о конфликте интересов Россия, как и большинство зарубежных стран, находится в поиске оптимального подхода к обозначению круга лиц, связанных с государственным служащим. Первое определение личной заинтересованности, закрепленное в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» подразумевало, что на исполнение служащим своих обязанностей может влиять возможность получения выгоды **1) непосредственно им самим, 2) членами его семьи или лицами, находящимися с ним в отношениях близкого родства или свойства, а также 3) организациями или гражданами, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами**.

При этом был использован перечень близких родственников и свойственников, разработанный в целях ограничения их нахождения в непосредственной подчиненности и подконтрольности и включавший родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей и детей супругов. Несмотря на то, что в ряде действовавших на тот момент нормативных правовых актов и в отдельных законопроектах применялись иные перечни членов семьи и близких родственников[[19]](#footnote-19), изначально закрепленный в 79-ФЗ подход с небольшими поправками (были добавлены супруги детей) оставался неизменным на протяжении последующих лет и сохранился в том числе и в ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции».

Значительно большие затруднения возникли с определением иных связанных лиц. Формула «организации и граждане, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами» отличалась существенной правовой неопределенностью: термин «финансовые обязательства», хотя и использовался в законодательстве, нигде не был нормативно определен, а понятие «иные обязательства» позволяло подвести под определение личной заинтересованности, по сути, любые отношения. Попытки предложить более точную формулировку предпринимались уже во время обсуждения 79-ФЗ и непосредственно после его принятия. Так в законопроекте «Кодекс поведения государственных служащих» предлагалось использовать термин «заинтересованные лица» и отнести к ним близких родственников должностного лица, либо юридических лиц, участником (членом) которых является должностное лицо или его близкий родственник, либо физических или юридических лиц, перед которыми должностное лицо или его близкий родственник имеет обязательство в размере, превышающем пятьдесят тысяч рублей, либо физических или юридических лиц, с которыми близкий родственник должностного лица состоит в трудовых отношениях. Данное предложение так и не было реализовано, законопроект критиковали, в том числе и за то, что в нем не были учтены многие очевидно важные, с точки зрения регулирования конфликта интересов, виды отношений.

Несмотря на недостатки формулировки, использованной в 79-ФЗ, при принятии ФЗ «О противодействии коррупции» первоначально планировалось ее сохранить: именно в таком виде законопроект был принят в первом чтении. Однако при подготовке его ко второму чтению изменения все же были внесены, и они носили весьма неожиданный характер: вместо конкретизации неопределенный термин «финансовые и иные обязательства» был заменен на еще более общее понятие. Под личной заинтересованностью стали понимать возможность получения государственным служащим доходов **для себя или для третьих лиц.** Данная формула, по нашему мнению, была сугубо неудачной: по сути, она означала, что с целью выявления конфликта интересов необходимо отслеживать связи служащего с никак не ограниченным кругом лиц, которым он может принести материальную выгоду своими действиями при исполнении должностных обязанностей.

При пересмотре определения конфликта интересов в 2015 году в эту часть ст. 10 также были внесены существенные изменения. И на сей раз они были направлены именно на *уточнение* круга связанных лиц. Помимо государственного служащего и состоящих с ним в близком родстве или свойстве лиц понятие личной заинтересованности стало включать новую категорию – **граждане или организации, с которыми государственный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями**.

По сути, законодатель вернулся к подходу, применявшемуся в 79-ФЗ и подразумевавшему обозначение круга связанных лиц через перечисление отдельных типов отношений. Такое решение, на наш взгляд, существенно лучше использования совсем общих и размытых категорий типа «третьих лиц». Вместе с тем, нельзя не отметить, что применительно к кругу связанных лиц действующее определение личной заинтересованности страдает во многом от тех же недостатков, что и определение, первоначально закрепленное в 2004 году. Наиболее важной, с точки зрения правоприменительной практики, проблемой остается использование терминов, определение которых в российском законодательстве отсутствует.

Так, в нормативных правовых актах, в том числе в Гражданском кодексе РФ, широко применяется понятие «имущественные отношения», однако ни в одном из них не приводится его точное определение, а тем более определение применительно к антикоррупционному законодательству. Это затрудняет принятие представителем нанимателя решений о правомерности отнесения тех или иных разновидностей связей, государственного служащего и (или) его близких родственников с физическими или юридическими лицами именно к имущественным отношениям. Например, являются ли имущественными отношениями, отношения, возникающие в связи с выполнением супругой государственного служащего оплачиваемой работы по трудовому договору в организации? Или же такие отношения следует считать трудовыми, но не имущественными (тем более, что в отличие о имущественных отношений определение трудовых отношений установлено законодательно – в ст. 16 ТК РФ)? И, соответственно, при том, что трудовые отношения прямо не упомянуты в ст. 10 273-ФЗ, обоснованно ли считать, что действия государственного служащего в отношении такой организации могут приводить к конфликту интересов?

Еще больше сложностей порождает понятие «иные близкие отношения», т.к. оно не только не определено, но даже не упоминается в каких-либо нормативных правовых актах за пределами антикоррупционного законодательства. Соответственно, у представителя нанимателя, а также у органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, появляется возможность трактовать это понятие произвольно, распространяя его на самые разные виды отношений: от родственных, не обозначенных прямо в ФЗ «О противодействии коррупции», до дружеских, фактически брачных, отношений с близкими супругами и т.д.

К сожалению, официальные методические материалы также не добавляют здесь ясности. В уже упоминавшихся Методических рекомендациях по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов предлагается следующая интерпретация иных близких отношений: «Должностное лицо, его близкие родственники и свойственники могут поддерживать близкие отношения с дальними родственниками (свойственниками), со своей бывшей супругой (супругом), школьными друзьями, однокурсниками, коллегами по службе (работе), в том числе бывшими, соседями и иными лицами. При этом такие отношения должны носить особый доверительный характер. Признаками таких отношений могут являться совместное проживание, наличие регистрационного учета по одному месту жительства, ведение общего хозяйства, наличие общих внебрачных детей, участие в расходах другого лица, оплата долгов, отдыха, лечения, развлечений другого лица, регулярное совместное проведение досуга, дарение ценного имущества, иные обстоятельства, свидетельствующие о том, что жизнь, здоровье и благополучие близкого человека дороги соответствующему должностному лицу в силу сложившихся обстоятельств». Таким образом, к иным близким отношениям может быть отнесен, чрезвычайно широкий круг социальных связей государственного служащего и его близких родственников и свойственников, а определение личной заинтересованности вновь оказывается едва ли не безграничным.

На практике органы и подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений сталкиваются с существенными проблемами не только при толковании понятия «иные близкие отношения», но и при попытках выявления и подтверждения наличия у государственных служащих разнообразных социальных связей, указанных в Методических рекомендациях. Даже наиболее формализованные иные близкие отношения – например, родственные связи – зачастую с трудом поддаются идентификации из-за того, что антикоррупционные подразделения лишены необходимого инструментария и не наделены правом доступа к релевантным базам данных, например к сведениям органов записи актов гражданского состояния. Еще более сложной является задача подтверждения иных – не формализованных – близких отношений: дружеских связей, фактически брачных и интимных отношений, отношений с бывшими супругами и т.д. Несмотря на то, что у отдельных субъектов РФ, органов и организаций есть опыт подтверждения близких отношений путем обращения в органы, уполномоченные осуществлять оперативно-разыскную деятельность, и получения от них соответствующей информации, такие случаи все же пока остаются единичными, а общий работоспособный порядок выявления и подтверждения близких отношений нормативными правовыми актами не установлен[[20]](#footnote-20).

Наконец, дополнительные трудности возникают в связи с тем, что согласно ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции» к конфликту интересов может приводить как прямая, так и косвенная личная заинтересованность. При этом определения прямой и косвенной личной заинтересованности в законе не закреплены. В методических материалах также не предложены предпочтительные подходы к интерпретации этих понятий. В результате, не вполне очевидно, предполагает ли законодатель какие-либо границы косвенной заинтересованности, в том числе в зависимости от характера и силы связей государственного служащего с лицами, которым его действия могут принести материальную выгоду. Например, следует ли считать конфликтом интересов ситуацию, когда супруга государственного служащего работает на оплачиваемой основе в организации «А», а действия государственного служащего могут принести доход организации «Б», являющейся материнской или дочерней по отношению к организации «А», или принадлежащей тому же владельцу, что и организация «А»? Имеет ли значение в данном случае, какая доля в уставном капитале организации «А» принадлежит организации «Б» и т.д. На сегодняшней день законодательство не дает ответа на эти и многие аналогичные вопросы, что еще больше расширяет круг ситуаций, подпадающих под определение конфликта интересов.

Изменения и дополнения, внесенные в 2015 году в определения конфликта интересов и личной заинтересованности, позволили отказаться от излишне широкой формулы «третьи лица» для обозначения граждан и организаций, в интересах которых может действовать государственный служащий. Тем не менее, задача как можно более четко установить в целях регулирования конфликта интересов круг связанных с государственным служащим лиц, с нашей точки зрения, так и не была окончательно решена. Основной причиной этого стало активное использование терминов, не определенных в действующем законодательстве. По нашему мнению, дальнейшее совершенствование этого элемента определения конфликта интересов необходимо и может осуществляться по одному из двух направлений.

С одной стороны, законодатель может остаться в рамках ставшего уже привычным подхода, предусматривающего перечисление в определении конфликта интересов типов отношений, наиболее важных с точки зрения его регулирования. В этом случае важно, прежде всего, закрепить в законодательстве определения *всех* таких типов отношений применительно к антикоррупционному законодательству. Дополнительные разъяснения соответствующих определений и примеры их приложения к ситуациям, возникающим на практике, должны быть приведены в методических материалах.

С другой стороны, более полезное, на наш взгляд, хотя и более трудоемкое решение заключается в том, чтобы отойти от реализуемого с 2004 года подхода и отказаться от определения через общие типы отношений. Вместо этого можно было бы ввести в законодательство отдельный термин для обозначения лиц, в интересах которых может действовать государственный служащий, и дать четкое определение этого термина, составив закрытый перечень специфических социальных связей и взаимодействий государственного служащего с физическими и юридическими лицами. Такие предложения уже выдвигались более 15 лет назад в законопроекте «Кодекс поведения государственных служащих РФ», и, хотя конкретная формула, использованная его авторами, не представляется нам удачной, общий подход заслуживает пристального внимания.

Что касается терминологии, наиболее подходящим вариантом, мы считаем термин «связанные лица». Другие формулировки также возможны – например, авторы Кодекса применяли понятие «заинтересованные лица». При содержательном наполнении этого термина мы предлагаем ориентироваться на перечень возможных социальных связей государственного служащего, приведенный в подразделе 3.4.1. При этом следует избегать включения в перечень тех разновидностей социальных связей, которые не поддаются однозначной интерпретации, а также тех, для выявления и подтверждения которых у органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений отсутствует релевантный инструментарий. Если законодатель считает нужным включить какой-либо вид социальных связей в перечень, но при этом данные, необходимые для выявления таких связей либо не собираются, либо доступ антикоррупционных подразделений к ним не предусмотрен, ограничен или затруднен на практике, то соответствующая инициатива по дополнению перечня должна сопровождаться мерами, направленными на совершенствование содержания государственных информационных систем и ресурсов и порядка доступа к ним. Безусловно, отдельные виды социальных связей – например, дружеские или интимные – могут оказаться настолько важными с точки зрения предупреждения коррупции, что законодатель сочтет необходимым все же включить их в перечень, несмотря на очевидные сложности с их определением, выявлением и подтверждением. Однако делать это нужно осторожно, после тщательного обсуждения и с полным осознанием проблем, которые могут возникнуть в правоприменительной практике.

Перечень специфических социальных связей и взаимодействий скорее всего по своему охвату будет существенно уже, чем даже применяемый сейчас перечень типов отношений. Но это едва ли является аргументом против изменения подхода: по нашему мнению, гораздо полезнее сначала научиться решать более скромную задачу, эффективно регулировать конфликты интересов, связанные хотя бы с некоторыми разновидностями социальных связей, чем пытаться «объять необъятное», усиливать правовую неопределенность и создавать дополнительные условия для избирательного применения антикоррупционного законодательства.

# Рекомендации

Проведенный анализ показывает, что зарубежные страны очень по-разному подходят к нормативному определению конфликта интересов. В ряде случаев законодатель полностью отказывается от закрепления отдельного определения в нормативных правовых актах, считая достаточным установить детализированный запрет на совершение действий в ситуации конфликта интересов. Значительно чаще понятие «конфликт интересов» все же раскрывается в законе. Однако подходы к формулированию определения могут существенно различаться, начиная с выбора одной из базовых моделей или их сочетания и заканчивая использованием уточнений и ограничений, затрагивающих отдельные элементы определения.

Ни один из рассмотренных подходов не является однозначно лучшим и не может быть безоговорочно рекомендован для применения в любой стране. Тем не менее, внимательное изучение международного опыта, по нашему мнению, крайне важно. Для того чтобы законодательство о регулировании конфликта интересов имело шанс стать работоспособным и эффективным, законодателю необходимо понимать, какие элементы определения конфликта интересов являются ключевыми, знать применяемые и возможные подходы к их формулированию, осознавать преимущества и недостатки альтернативных решений, соотносить их с общими задачами внедрения регулирования конфликта интересов в конкретной стране, а также с особенностями национальной правовой системы и правоприменительной практики.

По результатам данного исследования мы посчитали возможным предложить ряд рекомендаций по совершенствованию действующего нормативного определения конфликта интересов, отдельных связанных с ним положений законодательства, а также подходов к разъяснению понятия «конфликт интересов» в методических материалах. По нашему мнению, изменения в этой сфере назрели. Несмотря на все предпринятые российским законодателем усилия, определение конфликта интересов, закрепленное в ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции», все еще страдает от некоторых существенных недостатков, которые негативно сказываются на правоприменительной практике.

Сформированное на основании рекомендаций и предлагаемое для дальнейшего обсуждения определение конфликта интересов представлено во Вставке 5. Мы понимаем, что многие из наших предложений могут показаться спорными, однако одной из важнейших задач данной работы и была активизация аргументированного обсуждения вопросов регулирования конфликта интересов. Отдельные элементы определения, представляющиеся нам самим наиболее дискуссионными, приведены в квадратных скобках.

Следует также отметить, что, как и исследование в целом, рекомендации посвящены исключительно определению конфликта интересов, т.е. лишь одному – хотя и основополагающему – элементу системы регулирования конфликта интересов. Другие элементы – прежде всего, комплекс антикоррупционных ограничений и запретов, а также иных мер предупреждения конфликта интересов; механизмы выявления конфликта интересов, в том числе декларирования; меры урегулирования конфликта интересов и процедуры их принятия; санкции за те или иные нарушения порядка регулирования конфликта интересов – в не меньшей степени нуждаются в детальном изучении и обсуждении.

1. *Сохранить в законодательстве определение понятия «конфликт интересов».*

Мы отмечали, что отдельные страны демонстрируют возможность построения системы регулирования конфликта интересов без определения соответствующего понятия – они используют вместо этого специфически сконструированную систему запретов и ограничений. Тем не менее, по нашему мнению, нормативное определение конфликта интересов является полезным: его наличие показывает, что регулирование конфликта интересов воспринимается в качестве важного элемента антикоррупционной политики, а с практической точки зрения – облегчает формулирование отдельных важных ограничений.

1. *При определении конфликта интересов перейти от применяемой сейчас в статье 10 Федерального закона № 273-ФЗ Модели №1 к Модели №3.*

В общем виде это означает, что под конфликтом интересов будет пониматься ситуация, когда действия государственного служащего при осуществлении официальных полномочий могут привести к получению личной выгоды.

Новый подход в существенно меньшей степени, чем Модель №1, позволяет государственному служащему апеллировать к своему психическому состоянию при принятии решения о наличии или отсутствии конфликта интересов. Кроме того, Модель №3 позволяет лучше увязать определение конфликта интересов с порядком декларирования личной заинтересованности, запретом на действия в ситуации конфликта интересов и основаниями применения мер ответственности.

1. *Исключить из определения любые формулировки, позволяющие считать конфликтом интересов ситуации, когда личная выгода или возможность ее получения уже влияет на исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей.*

Используемая в настоящее время в российском законодательстве формула «влияет или может повлиять», на наш взгляд, искажает суть понятия конфликта интересов как ситуации, *предшествующей* правонарушению, и фактически позволяет относить к конфликту интересов совершаемое или совершенное из личной заинтересованности нарушение законодательства.

1. *Предусмотреть в определении уточнение, в соответствии с которым к конфликту интересов могут приводить не любые действия государственного служащего, приносящие ему личную выгоду или ущерб, а лишь действия при осуществлении им полномочий.*

Такое уточнение позволит до некоторой степени сузить определение конфликта интересов и не относить к нему разнообразные ситуации, когда личная выгода, влияющая на исполнение должностных обязанностей, может быть получена в результате действий, либо вообще никак не связанных со статусом государственного служащего, либо обусловленных ситуативно возникающими на конкретном месте службы возможностями, а не официально установленными должностными (служебными) обязанностями.

1. *Сохранить норму, в соответствии с которой к конфликту интересов может приводить не только получение, но и возможность получения личной выгоды.*

Это уточнение является весьма важным с практической точки зрения, так как во многих жизненных ситуациях, которые могут перерасти в правонарушение, недобросовестный государственный служащий не полностью уверен, а скорее предполагает или надеется, что его действия приведут к получению личной выгоды. В том числе это относится к ситуациям, когда те или иные лица обещают государственному служащему какую-либо выгоду за совершение определенных действий.

1. *Предусмотреть в определении уточнение, в соответствии с которым к конфликту интересов может приводить получение или возможность получения не любой, а только существенной выгоды.*

Отсутствие соответствующего уточнения приведет к тому, что ограниченные ресурсы будут расходоваться на регулирование, в том числе тех ситуаций, которые по самой своей природе не могут перерасти в какие-либо значительные правонарушения, тем более коррупционной направленности. При этом возникает высокий риск привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения с утратой доверия, несмотря на то, что получаемая ими выгода в силу своей незначительности не могла подтолкнуть их к недолжному поведению.

Здесь может быть полезно использовать элементы Модели №2, закрепив в качестве базового критерия существенности выгоды ее способность негативно влиять на исполнение должностных обязанностей.

1. *Включить в определение личной заинтересованности (личной выгоды) отдельные виды неимущественной выгоды.*

По нашему мнению, распространение определения личной заинтересованности на все возможные виды нематериальной выгоды является нецелесообразным: на практике значительную часть таких личных интересов будет крайне затруднительно, а зачастую и невозможно выявить, а тем более подтвердить.

Вместе с тем, существуют разновидности нематериальной личной выгоды, возможность получения которых является очень значимым побудительным мотивом при совершении правонарушений. В первую очередь, речь идет о непривлечении к ответственности, неправомерном смягчении мер ответственности или освобождении от ответственности. Такие виды нематериальной выгоды полезно включить в определение наряду с материальной выгодой.

1. *Конкретизировать определение лиц, в интересах которых может действовать государственный служащий, исключив из него общие, не предусмотренные законодательством термины и заменив их перечнем конкретных отношений.*

В действующем определении личной заинтересованности применительно к кругу связанных с государственным служащим лиц используются по крайней мере два термина, не определенных в российском законодательстве: «имущественные отношения» и «иные близкие отношения». Отсутствие нормативного определения этих понятий приводит к их различной интерпретации разными государственными органами и создает затруднения при принятии решения о наличии или отсутствии конфликта интересов.

Кроме того, указанные категории являются весьма широкими и, если основываться на официальных методических рекомендациях, включают разновидности отношений, для выявления и подтверждения которых у антикоррупционных органов и подразделений нет необходимого инструментария.

1. *Включить в законодательство прямой запрет на совершение при реализации официальных полномочий действий, затрагивающих личные интересы, то есть приносящих выгоду или наносящих ущерб государственному служащему или связанным с ним лицам.*

По нашему мнению, именно нарушение такого запрета должно служить основанием для применения наиболее серьезной из предусмотренных российским антикоррупционным законодательством мер дисциплинарной ответственности – увольнения в связи с утратой доверия. Используемое сейчас основание – непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов – порождает множество вопросов: от того, что именно является мерами урегулирования и особенно предупреждения конфликта интересов, до того, следует ли применять в отношении государственного служащего меры ответственности, если предпринятые им меры урегулирования оказались явно недостаточными.

Такой запрет должен сопровождаться определенными исключениями, в частности позволяющими совершать соответствующие действия при получении разрешения представителя нанимателя в письменной форме.

1. *Рассмотреть возможность и целесообразность принятия отдельного Федерального закона о регулировании конфликта интересов.*

В течение нескольких последних лет сфера регулирования конфликта интересов в нашей стране развивается весьма активно: резко возросло количество соответствующих решений комиссий по урегулированию конфликтов интересов, увеличивается судебная практика. На наш взгляд, уже сейчас очевидно, что действующее регулирование, по сути сводящееся к двум небольшим статьям в рамочном законе, не успевает за практикой.

Для эффективного регулирования конфликта интересов необходимы процедуры регулярного, а не только ситуативного декларирования, детальные процедуры рассмотрения выявленных случаев конфликта интересов, более обширный перечень возможных мер урегулирования и т.д. Все это вполне может стать предметом регулирования отдельного специального Федерального закона.

Кроме того, требует своего решения проблема разрозненности и в определенных моментах несогласованности мер регулирования конфликта интересов и ключевых ограничений и запретов. По нашему мнению, они должны быть объединены в рамках отдельного нормативного правого акта.

1. *Трансформировать подготовленные Минтрудом России методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию
конфликта интересов в детализированный методический материал по предотвращению, выявлению и урегулированию конфликта интересов.*

На данный момент указанные методические рекомендации затрагивают лишь небольшую часть вопросов, возникающих на практике при принятии решения о наличии или отсутствии конфликта интересов и выработке мер по его урегулированию. Они могут быть дополнены обсуждением целого ряда проблемных аспектов, в том числе затронутых в рамках данного исследования, например, соотношения официальных полномочий государственных служащих и имеющихся у них реальных возможностей для совершения действий, приносящих личную выгоду; адресности личной выгоды; возможных дополнительных критериев существенности личной выгоды и т.д.

1. *Актуализировать перечень типовых ситуаций конфликта интересов. Рассмотреть возможность разработки электронного помощника по конфликту интересов.*

Единственный официальный обзор типовых ситуаций конфликта интересов был принят в нашей стране еще в 2012 году и существенно устарел. За это время изменилось нормативное определение понятия «конфликт интересов», был накоплен значительный новый опыт в сфере его выявления и урегулирования, появились позиции судов по отдельным ситуациям конфликта интересов. Издаваемые в настоящее время Обзоры правоприменительной практики в сфере регулирования конфликта интересов едва ли могут быть заменой полноценному систематизированному перечню типовых практик.

Вместе с тем, как мы уже отмечали, количество возможных ситуаций конфликта интересов столь велико, что они едва ли могут быть представлены полно и в сколько-нибудь удобном виде в рамках традиционного «бумажного» формата методических материалов. Решением здесь может стать уже применяемое в пилотном режиме в ряде стран специализированное программное обеспечение.

|  |
| --- |
| **Вставка 5. Предлагаемый подход к нормативному определению конфликта интересов**Конфликт интересов – это ситуация, при которой государственный служащий своими действиями (бездействием) при осуществлении полномочий, исполнении должностных (служебных) обязанностей может способствовать [неправомерному][[21]](#footnote-21) получению существенной выгоды самим государственным служащим и (или) связанными с ним лицами [или нанесению ущерба государственному служащему и (или) связанным с ним лицам].Под выгодой понимаются доход в виде денег, иного имущества, имущественных прав, услуг имущественного характера, [награды, почетные звания, продвижение по службе, конкурентные преимущества], а также непривлечение к ответственности, смягчение мер ответственности, освобождение от ответственности.Под существенной выгодой понимается выгода, получение или возможность получения которой может привести к ненадлежащему осуществлению полномочий, исполнению должностных (служебных) обязанностей. Под связанными лицами понимаются:1. родственники и свойственники (дедушки, бабушки, родители, дети, внуки, братья, сестры, супруги, а также братья, сестры, родители, дедушки, бабушки, дети, внуки супругов и супруги детей), а также отчимы (мачехи), пасынки (падчерицы), подопечные государственного служащего;
2. лица, находящиеся в фактически брачных отношениях [или дружеских отношениях] с государственным служащим;
3. [лица, имеющие общих детей с государственным служащим];
4. лица, имеющие недвижимое имущество в совместной или долевой собственности с государственным служащим, за исключением общего имущества многоквартирного дома;
5. лица, перед которым государственный служащий, имеет имущественные обязательства, или которые имеют имущественные обязательства перед государственным служащим, а также лица, предоставляющие в пользование государственному служащему и (или) лицам, указанным в пп. 1-3 недвижимое имущество и транспортные средства;
6. лица, с которыми государственный служащий и (или) лица, указанные в пп. 1-3 связаны трудовыми договорами или в интересах которых выполняют работы (оказывают услуги) на условиях гражданско-правовых договоров;
7. лица, участником, учредителем, членом органа управления, собственником, бенефициарным владельцем, контролирующим лицом которых является государственный служащий и (или) лица, указанные в пп. 1-3;
8. иные лица, от которых государственный служащий и (или) лица, указанные в пп. 1-3, получали доходы в виде денег, имущества, имущественных прав, услуг имущественного характера;
9. лицо, являющееся стороной, противоборствующей в судебном процессе государственному служащему и (или) лицам, указанным в пп. 1-3;
10. лица, в прямом подчинении которых находится государственный служащий;
11. близкие родственники и свойственники лиц, указанных в пп. 2, 5, 6, 10;
12. контролирующие лица юридических лиц, указанных в пп. 5-7;
13. конкуренты юридических лиц, указанных в пп. 5-7;
14. лица, предложившие государственному служащему и (или) лицам, указанным в пп. 1-3, вступить в отношения, предусмотренные пп. 5-8;
15. лица, с которыми государственный служащий, был связан трудовыми договорами или в интересах которых выполнял работы (оказывал услуги) на условиях гражданско-правовых договоров [в течение 2 лет, предшествовавших поступлению на государственную службу].[[22]](#footnote-22)
 |

# ****Список использованных источников****

## ****Нормативные правовые акты и иные официальные документы****

**Австралия**

1. **Практическое руководство [по соблюдению] ценностей и Кодекса поведения государственных служащих Австралии [APS Values and Code of Conduct in practice], раздел 5**

**Аргентина**

1. **Закон 25.188 «Об этике при осуществлении государственного управления» [Ley 25.188, Ley de Etica en el Ejercicio de la Funcion Pública], статья 13**

**Армения**

1. **Закон от 23 марта 2018 года № 206-Н «О публичной службе» [ՕՐԵՆՔԸ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ], статья 33**

**Болгария**

1. **Закон о противодействии коррупции и изъятии незаконно приобретенного имущества [Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество], статьи 52, 53, 54**

**Бразилия**

1. **Закон № 12.813 от 16 мая 2013 года «О регулировании конфликта интересов при замещении должностей или работе в федеральных органах исполнительной власти и последующих ограничениях на замещение должностей или работу [Lei nº 12.813, de 16.05.2013 Dispõe sobre o Conflito de Interesses no Exercício de Cargo ou Emprego do Poder Executivo Federal e Impedimentos Posteriores ao Exercício do Cargo ou Emprego], статьи 3, 5**

**Грузия**

1. Закон Грузии от 27 октября 2015года № 4358 «О конфликте интересов и коррупции в публичных учреждениях» [საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ], статьи 3, 7

**Дания**

1. **Закон № 433 от 22 апреля 2014 года «О государственном управлении» [Forvaltningsloven], статья 3**

**Испания**

1. **Закон от 30 марта 2015 года № 3/2015 «Об исполнении должностных обязанностей лицами, замещающими высшие должности исполнительной власти» [Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado], статья 11**

**Италия**

1. **Закон № 215 от 20 июля 2004 года «Правила разрешения конфликтов интересов» [Legge 20 luglio 2004, n. 215 «Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi»], статья 3**

**Канада**

1. Закон о конфликте интересов [Conflict of Interest Act], статьи 2, 4

**Косово**

1. Закон от 27 апреля 2018 года № 06/L-011 «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении государственных функций» [Ligji Nr. 06/L-011 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik], статья 6

**Латвия**

1. Закон о предотвращении конфликта интересов в деятельности должностных лиц [Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā], статья 1

**Литва**

1. Закон о регулировании общественных и частных интересов на государственной службе [Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas], статья 2

**Македония**

1. Закон о предотвращении коррупции и конфликта интересов [Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси], статья 2

**Мексика**

1. **Общий закон об административной ответственности [Ley General de Responsabilidades Administrativas], статья 3**

**Словакия**

1. **Конституционный закон от 18 июня 2006 года № 357/2004 «О защите общественных интересов при исполнении функций государственных служащих» [Ústavný zákon č. 357/2004 Z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov], статья 3**

**США**

1. **Раздел 18 Кодекса законов США, статья 208. Действия, затрагивающие личные финансовые интересы [18 U.S. Code § 208. Acts affecting a personal financial interest]**

**Турция**

1. Положение об этических принципах поведения государственных должностных лиц, процедурах и принципах их применения [Kamu Görevlileri Etik Davraniş İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esaslari Hakkinda Yönetmelik], статья 13

**Украина**

1. Закон Украины от 14 октября 2014 года № 1700-VII «О предупреждении коррупции» [Про запобігання корупції], статья 1

**Филиппины**

1. **Республиканский закон № 6713 «О введении в действие Кодекса поведения и этических стандартов для государственных должностных лиц и работников» [Republic Act No. 6713 Establishing a Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees], статья 3**

**Франция**

1. Закон от 11 октября 2013 года № 2013-907 «О прозрачности публичной жизни» **[Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 Relative à la Transparence de la Vie Publique], статья 2**

**Хорватия**

1. **Закон о предотвращении конфликта интересов [Zakon o sprječavanju sukoba interesa], статья 2**

**Черногория**

1. **Закон о предупреждении коррупции [Zakono sprječavanju korupcije], статья 7**

**Чехия**

1. **Закон № 159/2006 «О конфликте интересов» [Zákon č. 159/2006 Sb. O střetu zájmů], статья 3**

**Чили**

1. **Закон № 20.880 «О неподкупности на государственной службе и предотвращении конфликтов интересов» [Ley 20.880 Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses], статья 1**

## ****Документы и материалы международных организаций****

1. APEC. Guidebook on APEC Projects (Edition 14), p. 57. URL: <https://www.apec.org/Projects/Forms-and-Resources>
2. Council of Europe. Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation No. R(2000)10). Appendix to Recommendation: Model Code of Conduct for Public Officials, Article 13.

URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>

1. G20. High-Level Principles for Preventing and Managing ‘Conflict of Interest’ in the Public Sector (2018). URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/adopted_hlps_on_coi.pdf>
2. G20 Anti-Corruption Working Group. Preventing and Managing Conflicts of Interest: Good Practices Guide. Draft for Review. September 2019.
3. OECD. Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2003). Annex to the Recommendation, p. 4. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictofinterestinthepublicservice.htm>
4. OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. Paris: OECD, 2003

URL: <https://www.oecd.org/gov/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service-9789264104938-en.htm>

1. OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit. Paris: OECD, 2004. URL: <https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector-9789264018242-en.htm>

## ****Литература****

1. Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П. Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность. 2010. № 2. С. 94-102.
2. Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 16-23.
3. Ильяков А. Д. Конфликт интересов на государственной службе. — М.: Проспект, 2017.
4. Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 4-14.
5. 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.
6. Крикунов К. А. Факторы эффективности мер регулирования конфликта интересов: опыт качественного анализа// Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 31. С. 51-66.
7. Михайлов В.И. Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4 (59). С. 14-19.
8. Филиппов В.В. Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США // Всероссийский криминологический журнал. 2010. № 3. С. 50-60.
9. Цирин А.М., Спектор Е.И., Севальнев В.В. К вопросу о понятии конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5 (54). С. 896-902.
10. Чаннов С.Е. Урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел // Гражданин и право. 2017. № 3. С. 3-12.
11. Ahmed S. (2016). A Critical Examination of Regulating and Monitoring Conflict of Interest Perspective in Pakistan. Applied Research Journal, 2(3), 97-103.
12. Ali K. (2017). Conflict of Interest: Engaging with Alatas’ Ideas in the Sociology of Corruption. Global Business and Management Research, 9(1s), 198–207.
13. Allhoff F., Milgrim J. (2017). International Journal of Applied Philosophy, 31(1). 45-67
14. Andersson S., Anechiarico F. (2014). The political economy of conflicts of interest in an era of public-private governance. P. Heywood (Ed.), The Routledge Handbook of Political Corruption, 253–269.
15. Anechiarico F., Jacobs, J. B. (1996) The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press, 274 p.
16. The Association of the Bar of the City of New York, Special Committee on the Federal Conflict of Interest Laws (1960). Conflict of interest and federal service. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
17. Atkinson C.L. (2015). New York City’s Conflicts of Interest Law: Compliance Versus Ethical Capacity, Public Integrity, 17:3, 227-241.
18. Auby J., Breen E., Perroud T. (2014). Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach (Studies in Comparative Law and Legal Culture series). Edward Elgar Pub. 352 p.
19. Boyce G., Davids C. (2009). Conflict of Interest in Policing and the Public Sector. Public Management Review, 11:5, 601-640.
20. Brady F.N., Hart D.W. (2006). An Aesthetic Theory of Conflict in Administrative Ethics. Administration & Society, 38(1), 113–134.
21. Bruening G.J. (2014). Non-Governmental Employees' Personal Conflicts of Interest in Public Acquisition: A Case for Greater Harmonization. Air Force Law Review, 71, 163-230.
22. Cain, D., Loewenstein, G., Moore, D. (2005). The Dirt on Coming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest. The Journal of Legal Studies, 34(1), 1-25.
23. Coleman S. (2005). Conflict of interest and police: An unavoidable problem. Criminal Justice Ethics. 24. 3-11.
24. Cox J.D. (2003). Managing and Monitoring Conflicts of Interest: Empowering the Outside Directors with Independent Counsel, 48 Vallanova Law Review, 48(4), 1077-1095.
25. Davis R.D. (1954). The Federal Conflict of Interest Laws. Columbia Law Review, 54(6), 893-915.
26. Di Carlo E. (2013). How Much Is Really Known About the Meaning of the Term “Conflict of Interest”? International Journal of Public Administration, 36:12, 884-896.
27. Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A. (2009). Disclosure by Politicians. American Economic Journal: Applied Economics, 2(2), 179-209.
28. Dobel J.P. (2018). The Strategic Advantage of Conflict of Interest Laws. Public Integrity, 20:5, 423-426.
29. Donald D. C. (2013). Countering corrupting conflicts of interest: The example of Hong Kong. Modern Bribery Law, 66–94.
30. Farca L. (2018). Conflict of Interests Under Romanian Public Procurement Rules. Pros and Cons of the Prevent System. SSRN Electronic Journal, 10.2139/ssrn.3246863.
31. Gong T., Ren J. (2013). Hard Rules and Soft Constraints: regulating conflict of interest in China. Journal of Contemporary China, 22:79, 1-17.
32. Green B.A. (1997). Conflicts of Interest in Legal Representation: Should the Appearance of Impropriety Rule Be Eliminated in New Jersey—Or Revived Everywhere Else? Seton Hall Law Review, 28, 315-358.
33. Greene C, de Mattos Pimenta R. (2018). How to Translate Conflict of Interest? Argentina and Brazil in a 'Glocal' Narrative.
34. Haas M.S. (2016). Relationships Outside the Company Can Cause Conflicts of Interest Inside the Boardroom. The Corporate Governance Advisor, 24(1), 17-19.
35. Hawkins V. (2015). After the Dyson Heydon reasons for ruling: A refresher on conflicts of interest. Governance Directions, 67(11), 650-652.
36. Hoppe T. (2015). Legislative Toolkit on Conflict of Interest. CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (PCF): Fight against Corruption and Fostering Good Governance/Fight against Money-Laundering (EaP-2). 140 p.
37. Hoppe T. (2015). Presentation for Regional Workshop: Legislative toolkit on conflict of interest. Istanbul, 15-16 October 2015.
38. Jepson V. (2018). Apparent conflicts of interest, elected officials and codes of conduct. Canadian Public Administration, 61(2), 36-52
39. John P. (2018). Conflicts of interest at local and regional levels. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, CG35(2018)13final.
40. Kaplan J., Walker R. (2015). Board Conflicts of Interest in An Age of Behavioral Ethics. Corporate Board. 15 p.
41. Kjellberg F. (1994). Conflict of interest, corruption or (simply) scandals? Crime, Law and Social Change, 22(4), 339–360.
42. Levmore S. P. (1998). Efficiency and conspiracy: Conflicts of interest, antinepotism rules, and separation strategies. Fordham Law Review, 66(6), 2099–2116.
43. Liao S. (2013). Enhancing Ethics and the Competitive Environment by Accounting for Conflict of Interest in Project Procurement. Leadership and Management in Engineering, 13, 86-95.
44. Nikolov N. (2013). Conflict of interest in European public law. Journal of Financial Crime, 20,4, 406-421.
45. Nolan B. (1992). Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on the Outside Income of Government Officials. Northwestern University Law Review, 87(1), 57.
46. Ochoa R., Graycar A. Tackling conflicts of interest: policy instruments in different settings. Public Integrity. 2016. Vol. 18. Iss. 1. Pp. 83-100.
47. Osei-Tutu E., Offei-Nyako K., Ameyaw C., Ampofo K. T. (2014). Conflict of Interest and Related Corrupt Practices in Public Procurement in Ghana. International Journal of Civil Engineering Construction and Estate Management, 1(2), 1-15.
48. Pangia M. (2018). Developing an Organizational Conflicts of Interest Framework: The U.S. System as a Starting Point. Public Contract Law Journal, 47(4), 539–560.
49. Pham-Kanter G. (2014). Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees. The Milbank quarterly, 92, 446-470.
50. Resseguie H.E. (1966). Federal Conflict of Interest: The A.T. Stewart Case: A Century-Old Episode With Current Implications. New York History, 47(3), 271–301.
51. Rostad K.A. (2015). Conflicts of Interest and the Duty of Loyalty at the Securities and Exchange Commission. The Investment Lawyer, 22(9), 37-46.
52. Schluter W.E. (2017). Soft Corruption: How Unethical Conduct Undermines Good Government and What To Do About It (Rivergate Regionals Collection). Rutgers University Press. 272 p.
53. Semple A., Andhov M. (2015). Classification, Conflicts of Interest and Change of Contractor: A Critical Look at the Public Sector Procurement Directive. European Procurement & Public Private Partnership Law, 10(3), 171-186.
54. Soloveičik D., Šimanskis K. (2017). The Evolving Concept of ‘Conflict of Interests’ in the EU Public Procurement Law. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 12(2), 112–131.
55. Speck B. (2008). Conflict of Interest: Concepts, Rules and Practices Regarding Legislators in Latin America. The Latin Americanist, 49, 65-97.
56. Stark A. (1992). Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U. S.: Differences in Understanding and Approach. Public Administration Review, 52(5), 427-437.
57. Trost C., Gash A.L. (2008). Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives 1st Edition. Cambridge University Press. 207 p.
58. Jepson V. (2018). Apparent conflicts of interest, elected officials and codes of conduct. Canadian Public Administration 61(2), 36-52
59. Wechsler R. (2014). Missing Out: The Consequences of Academic Noninvolvement in the Reform of Government Conflicts of Interest Programs. Public Integrity, 16:4, 395-410.
1. Когда речь идет именно об *определении* конфликта интересов, тезисы, высказанные в отношении государственных служащих, практически всегда применимы и к муниципальным служащим, и к работникам организаций с государственным участием. Поэтому, несмотря на то, что далее в целях краткости мы будем говорить о регулировании конфликта интересов в деятельности государственных служащих, везде, где не сделано специальных оговорок, характеристика текущей ситуации и предложения по совершенствованию законодательства о конфликте интересов распространяются и на муниципальную службу, и на организации, упомянутые в ст. 349.1 и 349. 2 Трудового кодекса РФ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Единственным исключением в рамках данной работы будет использование в качестве примеров законодательства отдельных штатов США, распространяющегося и на законодательную ветвь власти. Это сделано в связи с наличием в этом корпусе законодательства ряда интересных нормотворческих решений. [↑](#footnote-ref-2)
3. См. например, Постановление ФКЦБ России от 5 ноября 1998 г. № 44 «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг» [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/85554-3> [↑](#footnote-ref-4)
5. П. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». [↑](#footnote-ref-5)
6. Схожие проблемы возникают и при применении других ограничений и запретов, например на нахождение в подчиненности родственников, на предпринимательскую деятельность, положений, ограничивающих возможность выполнения иной оплачиваемой деятельности, приобретения ценных бумаг и т.д. [↑](#footnote-ref-6)
7. См., например, Du Gay, Paul.  (2000).  In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics.  London; Thousand Oaks, Calif:  SAGE. В том числе о том, что для одного из основоположников теории рациональной бюрократии Макса Вебера бюрократия как призвание предполагает отказ при исполнении должностных обязанностей от родственных, клановых, дружеских и иных связей – с. 43-44. [↑](#footnote-ref-7)
8. См. например, Anechiarico & Jacobs. [↑](#footnote-ref-8)
9. Интересно, что в тексте изначально внесенного в Государственную Думу РФ законопроекта была использована типичная для России Модель №2, альтернативный подход был предложен только при подготовке ко второму чтению. [↑](#footnote-ref-9)
10. См., например, De La Torre, F. (2007) The New Hired Guns: Who Should Be Responsible for the Conduct of Off-Duty Law Enforcement Officers [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/prevention_corruption/norm6/> [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://sudact.ru/regular/doc/u6kidC8F6rH8/> [↑](#footnote-ref-12)
13. <https://sudact.ru/regular/doc/rD9AYc49SMu/> [↑](#footnote-ref-13)
14. <https://sudact.ru/regular/doc/bZe3OG8zzflQ/> [↑](#footnote-ref-14)
15. См. например, в уже упоминавшейся статье Росса Дейвиса 1954 года обсуждение допустимости владения Министром обороны США крупным пакетом акций компании Дженерал Моторс. Дэйвис делает весьма характерное заключение: «если запреты, предусмотренные настоящим законом, распространяются на такие должности, как Министр обороны, ни одно высокопоставленное должностное лицо не сможет сохранить финансовые связи с любой частной организацией. Опасность, которую данное обстоятельство создает для процесса набора персонала, очевидна. Более того, в законе будут смещены акценты, поскольку реально значимый вопрос заключается в том, повлияет ли на поведение конкретного должностного лица на конфликт лояльности. Его финансовый вклад в частной коммерческой организации является лишь одним из факторов, существенных для решения данного вопроса. Должно приниматься во внимания, что любое лицо, приходящее [на должность] в правительство, делает это по целому ряду причин и обладает набором предрассудков, обусловленных его предшествующим опытом и предысторией. Человек, пришедший из сталеобрабатывающей отрасли, вероятнее всего, будет заинтересован в удовлетворении интересов сталеобрабатывающей отрасли. Это очевидно, и его точка зрения не может быть изменена нормами закона или устранением его финансового интереса в данной отрасли». [↑](#footnote-ref-15)
16. Пункт 17 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. N 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» (с изменениями и дополнениями от 10.02.2000). В пришедшем ему на смену Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» подход к определению иной личной заинтересованности остался практически неизменным. [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/105369-5> [↑](#footnote-ref-17)
18. <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/15> [↑](#footnote-ref-18)
19. Например, применительно к Семейному кодексу РФ понятие «близкие родственники» включало и по-прежнему включает также бабушек и дедушек. Этот подход был воспринят в ряде нормативных правовых актов, посвященных регулированию конфликта интересов, но не относящихся к антикоррупционному законодательству. Так, в Федеральном законе от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» под конфликтом интересов понимаются случаи, при которых определенные должностные лица заказчика состоят в браке, либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными лиц, состоящих в определенных отношениях с участниками закупки. [↑](#footnote-ref-19)
20. Что касается корпоративных отношений, то в отличие от имущественных и иных близких отношений их определение закреплено в законодательстве. Согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ под корпоративными отношениями понимаются отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими. Однако применение данного понятия на практике также вызывает вопросы. Например, являются ли корпоративными отношениями между акционерами одного акционерного общества? Или в данном случае имеют место имущественные отношения? [↑](#footnote-ref-20)
21. В квадратных скобках приведены те элементы предлагаемого определения, которые, с нашей точки зрения, являются наиболее дискуссионными. [↑](#footnote-ref-21)
22. Из указанных типов связей могут быть предусмотрены дополнительные исключения. Например, в случае отношений, обусловленных наличием финансовых обязательств речь может идти об обязательствах свыше определенного размера. Аналогичные ограничения могут быть установлены для отношений, связанных с получением доходов. [↑](#footnote-ref-22)