



Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне – ПРЕКОП II

www.coe.int/PRECOPII

Технический документ

Анализ законодательства, регулирующего конфликт интересов на федеральном и муниципальном уровнях в Российской Федерации, и оценка его соответствия международным стандартам

Авторы:

Калниньш Валтс и Швердяев Станислав Николаевич,
эксперты Совета Европы

Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных проявлений на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II является продолжением проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных проявлений» – ПРЕКОП РФ. Основное внимание в нем уделяется борьбе с коррупцией на муниципальном уровне в отдельных регионах Российской Федерации с учетом того, что именно в муниципалитетах малые и средние предприятия сталкиваются с наибольшими препятствиями, различными видами административной и коррупционной практики.

Контактные данные для получения дополнительной информации:

Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD)

Департамент по борьбе с преступностью

Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы

Tel: + 33(0)3 90 21 42 14

Fax: + 33(0)3 88 41 27 05

e-mail: maia.mamulashvili@coe.int

www.coe.int/corruption

www.coe.int/precop-ii

Оговорка:

Настоящий технический документ подготовлен в рамках проекта ПРЕКОП II.

Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и могут не отражать официальную позицию Совета Европы



ОГЛАВЛЕНИЕ

1	РЕЗЮМЕ	5
2	ВВЕДЕНИЕ	8
	2.1 Цели и задачи исследования	8
	2.2 Методология исследования	8
	2.3 Правовые рамки и особенности регулирования конфликта интересов в России	9
3	КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ (ВОПРОСЫ, ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ ИНСТИТУТА).....	14
4	ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ	18
	4.1 Общие ограничения на совмещение должностей.....	18
	4.2 Запрет на участие в предпринимательской деятельности	20
	4.3 Ограничение владения ценными бумагами	22
	4.4 Запрет использования служебной информации в личных целях.....	24
	4.5 Запрет представлять чьи-либо интересы в органах власти	25
	4.6 Подарки, пожертвования, спонсорство, пользование льготными услугами и т.д.	26
	4.7 Запрет nepотизма (кумовства).....	28
	4.8 Правила трудоустройства после увольнения с публичной службы	31
5	УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ И КОНТРОЛЬ	35
	5.1 Механизмы урегулирования конфликта интересов.....	35
	5.2 Органы по урегулированию конфликта интересов	39
	5.2.1 Федеральный уровень	40
	5.2.2 Антнкоррупционные органы субъектов РФ и муниципального уровня ..	44
	5.3 Контроль за урегулированием конфликта интересов	48
6	ПРОФИЛАКТИКА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ	55
	6.1 Декларирование доходов, расходов, интересов	55
	6.2 Защита заявителей о коррупции	62
	6.3 Укрепление антикоррупционной культуры	66
7	ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОНФЛИКТУ ИНТЕРЕСОВ В КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРЕ	71
	7.1 Требования законодательства в отношении мер антикоррупционного саморегулирования	71
	7.2 Корпоративный антикоррупционный комплаенс (основные подходы)	75
8	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕУРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ	80
	8.1 Персональная ответственность публичных должностных лиц: дисциплинарная, административная, уголовная.....	80
	8.2 Ответственность представителей бизнеса за неурегулирование конфликта интересов	84
	8.3 Иные последствия неурегулированного конфликта интересов: отмена актов, тендеров и прочее	86

9	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	89
9.1	Основные выводы	89
9.2	Отдельные тематические рекомендации	90
	<i>Содержание института конфликта интересов</i>	<i>90</i>
	<i>Общие ограничения на совмещение должностей</i>	<i>91</i>
	<i>Запрет на участие в предпринимательской деятельности</i>	<i>91</i>
	<i>Ограничение владения ценными бумагами (долями)</i>	<i>91</i>
	<i>Запрет использования служебной информации в личных целях</i>	<i>91</i>
	<i>Запрет представлять чьи-либо интересы в органах власти</i>	<i>92</i>
	<i>Подарки, пожертвования, спонсорство, пользование льготными услугами и т.д.</i>	<i>92</i>
	<i>Запрет nepотизма (кумовства)</i>	<i>92</i>
	<i>Правила последующего трудоустройства</i>	<i>92</i>
9.3	Урегулирование конфликта интересов и контроль	93
	<i>Механизмы урегулирования конфликта интересов</i>	<i>93</i>
	<i>Органы по урегулированию конфликта интересов</i>	<i>93</i>
	<i>Контроль за урегулированием конфликта интересов</i>	<i>94</i>
9.4	Профилактика конфликта интересов	95
	<i>Декларирование доходов, расходов и интересов</i>	<i>95</i>
	<i>Защита заявителей о коррупции</i>	<i>96</i>
	<i>Укрепление антикоррупционной культуры</i>	<i>96</i>
9.5	Противодействие конфликту интересов в корпоративном секторе	97
	<i>Требования законодательства в отношении мер антикоррупционного</i>	
	<i>саморегулирования</i>	<i>97</i>
	<i>Корпоративный антикоррупционный комплаенс (основные подходы)</i>	<i>97</i>
9.6	Ответственность за неурегулирование конфликта интересов	97
	<i>Персональная ответственность публичных должностных лиц: дисциплинарная,</i>	
	<i>административная, уголовная</i>	<i>97</i>
	<i>Ответственность представителей бизнеса</i>	<i>98</i>
	<i>Иные последствия неурегулированного конфликта интересов: отмена актов, тендеров и</i>	
	<i>прочее</i>	<i>98</i>
10	ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ.....	100
	Акты международного законодательства	100
	Акты российского законодательства	101

1 РЕЗЮМЕ

Целью настоящего Технического документа является анализ законодательной базы, регулирующей основные аспекты конфликта интересов в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Основное внимание в анализе уделяется проблеме возможного негативного влияния конфликта интересов на предпринимательский климат. При этом за основу исследования берется беспристрастность лиц, реализующих отдельные публичные полномочия (далее – «публичные должностные лица», а также – «должностные лица»¹), поскольку в отношениях с бизнесом необходимо основываться на фундаментальном требовании к публичной администрации относиться ко всем гражданам справедливо, непредвзято и беспристрастно и на основе системы норм, обеспечивающих выполнение этих требований.

Технический документ рассматривает законодательную базу Российской Федерации² в свете международных стандартов и включает в себя примеры регулирования из законодательства других стран. В Техническом документе основное внимание уделяется нормативным актам с приведением отдельных примеров практики их применения. В основном рассматриваются положения, применяемые к должностным лицам в целом, без подробного рассмотрения положений, которые могут применяться только к определенным категориям государственных должностных лиц, таких как, например, члены парламента или судьи.

В документе предлагаются рекомендации для случаев несоответствия законодательства Российской Федерации международным стандартам (обязательным или рекомендательного характера). В некоторых рекомендациях рассматриваются также пробелы или положения, которые, по мнению авторов, не позволяют существующей нормативной базе в полной мере служить своим целям, даже если в них нет особых отклонений от международных стандартов.

Среди основных выводов проведенного анализа могут быть выделены следующие наблюдения:

- В федеральном законодательстве было бы полезно более четко определить характер разграничения компетенции федеральной, региональной и местной власти в вопросах предупреждения, выявления и урегулирования конфликта интересов, а также предложить регионам и муниципалитетам модельные акты по тем вопросам, где они вправе проявить самостоятельность без необходимости дублирования всего федерального законодательства.
- Необходимо провести масштабную систематизацию российского законодательства, регулирующего рассматриваемую проблему, которая

¹ Термин «публичные должностные лица» (и/или «должностные лица») используется в настоящем Техническом документе как общее опорное определение для описания всех категорий представителей власти, имеющих антикоррупционные обязательства, кроме случаев, когда требуется указание особой категории представителей власти в специальном значении, придаваемым ему соответствующим нормативным актом Российской Федерации или актом международного законодательства.

² Полный список нормативных актов, проанализированных для целей данного Технического документа, см. в Приложении 1.



предусматривала бы концептуальную переработку основных правовых категорий и упрощение нормативной стилистики.

- Нуждается в доработке система декларирования, в частности, вместо декларирования доходов и расходов необходимо перейти к декларированию любых значимых для оценки публичной лояльности должностных лиц имущественных, а также неимущественных интересов, кроме того, следует обеспечить значительно большую прозрачность данных об итогах декларационной компании для беспрепятственной возможности ведения общественного контроля за наличием неурегулированного конфликта интересов.
- Важно сформировать перспективную институциональную стратегию формирования независимого и влиятельного антикоррупционного органа, который мог бы постоянно вести эффективную антикоррупционную работу в системе российской публичной власти.

К числу наиболее важных рекомендаций, сформулированных по итогам рассмотрения отдельных вопросов проблематики конфликта интересов в российском законодательстве, целесообразно выделить следующие:

- Разработать официальные разъяснения и методические рекомендации для комиссий по урегулированию конфликта интересов с целью определения коррупционных признаков в различных пограничных ситуациях (в частности, в связи с осуществлением разрешенной оплачиваемой деятельности, приема символических подарков или подарков родственниками должностного лица и т.д.);
- Уточнить условия, при которых передача в доверительное управление обеспечит эффективное достижение цели предупреждения конфликта интересов. Доверительный управляющий должен, в частности, быть независим от должностного лица, а должностное лицо не должно иметь возможность каким-либо образом влиять на направление активами;
- Рассмотреть вопрос о введении всеобъемлющего запрета на любой вид лоббистской деятельности, реализуемой в рамках должностных полномочий публичных должностных лиц, и применять этот запрет также в течение установленного периода времени после увольнения с должности;
- Определить в законе четкое отношение к параметрам ограничений трудоустройства лиц, замещавших государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы;
- Внедрить в механизм предотвращения конфликта интересов проверки ситуаций потенциальных конфликтов интересов, основанные на информации, полученной от неопределенного круга лиц (установленных заявителей), а также на информации, полученной из анонимного источника. Нет оснований не начинать проверку, когда обоснованная жалоба, которая явно выходит за рамки простого утверждения, свидетельствует о бесспорном наличии нарушения независимо от источника информации;

- Урегулировать полноценным образом в российском законодательстве в соответствии с международными стандартами и общепринятой зарубежной практикой статус лиц, сообщающих о фактах коррупции (“whistleblowers”);
- Ввести обязательные требования в отношении политики конфликта интересов в компаниях с государственным участием, а также рассмотреть необходимость внедрения такой политики в коммерческих компаниях, подающих заявки на участие в государственных закупках выше установленных пороговых значений;
- Рассмотреть вопрос о включении в акты специализированного законодательства недвусмысленных положений, предусматривающих, что все административные акты и договоры (включая заключенные по итогам конкурсных процедур), издание или заключение которых связано с неурегулированным конфликтом интересов, могут быть оспорены, если иное не отвечает общественным интересам.



2 ВВЕДЕНИЕ

2.1 Цели и задачи исследования

Целью данного Технического документа является сопоставление российского опыта правового регулирования института конфликта интересов с международными стандартами в этой области и выработка рекомендаций, которые могут способствовать улучшению соответствующего законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения данной цели были поставлены и реализованы следующие задачи:

1. Проанализированы международные акты, а также российское федеральное, региональное и местное законодательство в пятнадцати пилотных регионах проекта (Республики Башкортостан, Карелия, Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский, Приморский, Ставропольский края, Иркутская, Курская, Ростовская, Смоленская, Тверская, Тюменская, Ярославская области);
2. Проведено сопоставление российской модели правового регулирования предотвращения и урегулирования конфликта интересов с международными стандартами;
3. Выработаны рекомендации по совершенствованию российского законодательства, которые могут помочь оптимизировать как правовые конструкции, так и правоприменительную практику в духе передового международного опыта;
4. Осуществлено обсуждение выработанных рекомендаций с участием экспертов и региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей.

2.2 Методология исследования

Методология настоящего исследования основывается на сравнительном и формально-юридическом анализе текстов нормативных актов, иных источников права и актов рекомендательного характера, в частности, на:

- анализе актов органов Совета Европы и других международных институтов, в которых отражены современные международные стандарты урегулирования конфликта интересов (ООН, Европейский Союз, ОЭСР и др.);
- анализе федерального антикоррупционного законодательства в его системном единстве и отдельно по вопросу предотвращения и урегулирования конфликта интересов;
- анализе регионального и местного российского законодательства, который проводился главным образом с точки зрения выявления особенностей регулирования тех или иных механизмов, обеспечивающих функционирование института урегулирования конфликта интересов (проанализировано законодательство уровня субъектов РФ и законодательство органов местного самоуправления в пятнадцати пилотных регионах проекта);
- исследовании российской правовой доктрины в части критики существующих положений российского законодательства о конфликте интересов и поиска соответствующих предложений;

- обобщении результатов семинаров по проблемам конфликта интересов (в т.ч. семинара 24 апреля 2018 г. в Москве) и других семинаров, проведенных в рамках проекта «Защита предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» (ПРЕКОП РФ);
- анализе материалов и исследований, подготовленных в рамках деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;
- анализе тематических исследований ведущих научных, экспертных и предпринимательских организаций в части, касающейся коррупционной тематики.

Сопоставление выводов и наблюдений, полученных по указанным направлениям, создает основу для выработки перспективных предложений по оптимизации российского законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов.

2.3 Правовые рамки и особенности регулирования конфликта интересов в России

Зарождение института конфликта интересов в России

Отдельные элементы, свойственные современному институту урегулирования конфликта интересов, давно существуют в российском законодательстве. Это проявляется, например, в привычном еще в советское время механизме самоотвода при реализации принципа «никто не судья в своем собственном деле» в процессуальном законодательстве, либо в направленных на противодействие кумовству нормах о запрете найма на работу в публичном секторе близких родственников. Однако черты более современного понимания проблемы конфликта интересов в российской правовой науке и в законодательстве начали складываться лишь после распада СССР и формирования внепартийной публичной службы и хозяйственных отношений нового типа.

В частности, такой атрибут комплексного правового института урегулирования конфликта интересов как декларирование доходов встречается в Указе Президента РФ от 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», который фиксировал обязанность государственных служащих представлять «при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера». Правда, данная обязанность фактически осталась на бумаге еще на ближайшие 15 лет – до появления современного антикоррупционного законодательства.

Что касается собственно термина «конфликт интересов», то он был известен российскому гражданскому законодательству середины 1990-х гг. и применялся в отношении профессиональных субъектов рынка для дополнительного гарантирования прав их клиентов (в т.ч. в связи с характеристикой так называемых «сделок с заинтересованностью»). Однако в законодательстве, регулирующем деятельность представителей государства, он появился главным образом благодаря Закону о государственной гражданской службе 2004 г., где он был закреплен в отдельной статье и стал постепенно внедряться в практику. Более системно этот процесс стал развиваться уже с принятием базового Закона о противодействии коррупции 2008 г., который



теперь устанавливает правовые основы этого института, в том числе закрепляет легальное определение конфликта интересов.

Основные разновидности публичных должностей

В российском законодательстве на федеральном, региональном и местном уровнях и во всех ветвях власти выделяется два типа должностей, для которых антикоррупционные требования, хотя и пересекаются в значительной степени, но формулируются отдельно. Очень условно, по аналогии с рядом зарубежных правовых порядков, их можно назвать «политическими» и «административными» должностями, либо руководящими и исполнительскими. К первому типу относятся государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, а ко второму – должности государственной и муниципальной службы. Формальным отличием является источник, которым устанавливается и регулируется деятельность лиц, а также функция лиц, замещающих эти два типа должностей.

Деятельность первых регулируют источники наивысшего порядка для соответствующего уровня власти (Конституция РФ, устав субъекта РФ, устав муниципального образования), и создаются эти должности «для непосредственного исполнения полномочий», соответственно, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. При этом устанавливаются и перечни таких должностей³. Второй тип должностей (государственной и муниципальной службы) создается для «обеспечения исполнения полномочий» Российской Федерации, ее субъектов, должностными лицами первого типа и соответствующими органами власти. Их деятельность регулируется не конституциями (уставами) или специальными актами конституционного законодательства, а законами о государственной службе и законами о муниципальной службе, как федеральными, так и региональными.

Базовые обязательства в отношении конфликта интересов и декларирования активов для лиц, занимающих должности обоих типов в основном схожи⁴. Однако существуют и важные различия. Например, лица, занимающие государственные должности, имеют меньше формализованных ограничений в отношении последующего трудоустройства; они также имеют несколько отличный набор запретов на совмещение должностей и т.д.

Стоит отметить, что основное внимание при анализе антикоррупционной реформы традиционно уделяется гражданской службе, однако это лишь одна из разновидностей государственной службы. В России система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу

³ Указ Президента РФ от 11.01.1995 N 32 (ред. от 15.05.2018) "О государственных должностях Российской Федерации"; Указ Президента РФ от 04.12.2009 N 1381 (ред. от 05.10.2015) "О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации". Условный перечень муниципальных должностей содержится в определении понятия «лица, замещающее муниципальную должность» в ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018).

⁴ Статьи 8, 10, пункты 4 и 4.1. ст. 12.1, Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О противодействии коррупции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018).



иных видов⁵. Антикоррупционные ограничения для представителей разных видов государственной службы несколько различаются.

Отдельного упоминания заслуживает вопрос о последовательном расширении антикоррупционных обязанностей в отношении не только государственных и муниципальных служащих, но и руководителей и сотрудников Центрального банка, государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных фондов, государственных и муниципальных учреждений⁶. Есть основания полагать, что круг обязанных субъектов будет расширяться и далее.

Указанные обстоятельства делают структуру антикоррупционного законодательства еще более сложной. В настоящем Техническом документе с целью проведения более предметного анализа было решено сфокусировать внимание на антикоррупционных обязанностях государственных гражданских служащих, а также в некоторой степени лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Система российского законодательства о конфликте интересов

Состав законодательства о конфликте интересов в России имеет сложную нормативную иерархию. Это обусловлено тем, что Конституция РФ выделяет два типа публичной власти – государственную и муниципальную (ст. 12), а государственная власть, в свою очередь, подразделяется на два уровня – федеральный и региональный (ст. 5).

Проблема конфликта интересов, учитывая особенности ее генезиса в российском законодательстве, является в основном принадлежностью законодательства о государственной гражданской службе, которое, согласно предметной классификации отраслей права в свою очередь является частью административного законодательства. Согласно конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «к» части 1 ст. 72 Конституции РФ). Это означает, что субъекты РФ могут иметь собственное законодательство о государственной службе, которое касается деятельности региональных чиновников, а также вправе устанавливать собственные, дополнительные механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов⁷.

Что касается муниципальной службы и, соответственно, регулирования устранения конфликта интересов среди муниципальных служащих, то общая правовая база для этого устанавливается на федеральном уровне, субъекты РФ вправе конкретизировать вопросы службы в органах местного самоуправления соответствующего субъекта РФ, а отдельные нюансы муниципальной службы также вправе самостоятельно регулировать и муниципальные власти⁸.

⁵ Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации".

⁶ Статьи 11.1, 12.2, 12.4 и др. 273-ФЗ.

⁷ Пункт 4 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации": «Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации» .

⁸ Согласно ст. 3 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации" «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации»



Формальные и содержательные особенности регионального и муниципального законодательства о конфликте интересов

На практике отмеченная выше картина приводит к тому, что количество нормативных источников регулирования конфликта интересов формально довольно велико⁹. Однако их количество не должно вводить в заблуждение. Содержательное своеобразие актов субъектов РФ и тем более муниципалитетов в отношении института конфликта интересов – очень большая редкость.

По своей структуре региональные акты о государственной службе субъектов РФ и о муниципальной службе в субъектах РФ отличаются как от федеральных образцов, так и различаются между собой в законодательстве разных субъектов РФ. В частности, в некоторых предусмотрена совершенно иная, в т.ч. редуцированная структура документа, некоторые акты имеют приложения, где-то есть множество статей о конфликте интересов, а где-то нет даже упоминания об этом институте.

Однако важнее другое: даже при наличии отдельных блоков норм о конфликте интересов в региональном и муниципальном законодательстве никакой новой содержательной специфики по сравнению с установками федерального законодательства не обнаруживается. Пожалуй, единственный вопрос, где регионы проявляют творческий подход по существу – это структурирование региональных антикоррупционных органов.

Причиной отсутствия серьезной сущностной специфики в региональном и муниципальном законодательстве о конфликте интересов, помимо естественных формальных компетенционных ограничений субфедеральных уровней публичной власти,¹⁰ представляется то, что оно логически и нормативно проистекает из новой отрасли российского законодательства, из антикоррупционного законодательства. Это может ограничивать правотворчество субъектов РФ и муниципалитетов по следующим соображениям:

- а) антикоррупционное законодательство в России часто содержит не характерные для отечественной бюрократической традиции новации, к которым только предстоит адаптироваться (например, декларирование доходов и расходов);

Федерации, а также настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (далее - законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.»

⁹ Согласно данным справочной правовой системы «Консультант Плюс. Регион» в 15 субъектах РФ проекта ПРЕКОП-II (по состоянию на 1 июля 2018 г.) количество действующих нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления этих субъектов РФ, в названиях которых присутствует термин «конфликт интересов» составляет от нескольких десятков (28 – Смоленская область, 64 в Курской области) до нескольких сотен (590 – в Приморском крае). А в среднем по 15 регионам, участвующим в проекте – это 196 действующих актов на субъект РФ. При этом актов, в тексте (а не в наименовании) которых имеется термин «конфликт интересов» насчитывается от 223 (Смоленская область, 343 - Карелия) до 1538 (Татарстан; 1364 – Краснодарский край), что составляет в среднем на субъект РФ 764 действующих акта.

¹⁰ Например, рассмотрение антикоррупционных ограничений для государственных и муниципальных служащих в качестве ограничений конституционных прав граждан (ст. 32 Конституции РФ) ведет к логике возможности установления ограничений только актом уровня федерального закона согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Однако, следует признать, что не все антикоррупционные обязательства можно рассматривать как ограничения конституционных прав граждан.



- б) данное законодательство весьма нестабильно и часто меняется, что вызывает необходимость корректировать соответствующее зависимое законодательство на субфедеральных уровнях власти, что часто бывает тяжело держать под контролем;
- в) антикоррупционное законодательство концептуально близко к законодательству о безопасности, уголовному законодательству, которое ассоциируется с федеральной компетенцией;
- г) практической реализации антикоррупционного законодательства уделяется на высшем уровне в России большое внимание. Оно является реально действующим, а санкции за несоблюдение обязанностей декларирования доходов и расходов и неурегулирование конфликта интересов приводят к многочисленным фактам привлечения к ответственности вплоть до увольнения, поэтому логично, что было бы естественным в регионах еще больше увеличивать число обязательств для государственных и муниципальных служащих;
- д) бланкетная форма многих нормативных актов субъектов РФ либо их преимущественная тождественность нормам федерального законодательства также обусловлена целесообразностью тождественного нормативного регулирования для обеспечения формирования единообразной системы антикоррупционного поведения должностных лиц.

Таким образом, учитывая приведенную специфику российского законодательства о конфликте интересов, при которой оригинальные положения устанавливаются в основном лишь в актах федерального уровня и затем дублируются с разной стилистической спецификой в регионах, основное внимание при анализе базовых проблем института конфликта интересов следует уделять федеральному законодательству, приводя примеры из регионального или муниципального законодательства лишь там, где присутствует определенная доля нормативной новизны.

Международные стандарты в сфере предотвращения и урегулирования конфликта интересов также не выделяют различий в подходах к регулированию данного института в зависимости от формы политико-территориального устройства государства или в зависимости от специфики национальных моделей местного самоуправления в разных странах. Иными словами, в рамках задачи сопоставления национальной модели регулирования проблемы конфликта интересов с международными стандартами имеет значение не выделение уровней регулирования, а полнота концептуального восприятия содержательных особенностей института конфликта интересов, механизмов его профилактики, урегулирования и наличия юридических гарантий реализации соответствующих норм на практике.



3 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ (ВОПРОСЫ, ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ ИНСТИТУТА)

Международные стандарты и лучшие практики

Конвенция ООН против коррупции (далее – КПК ООН) не дает определения конфликта интересов, но обязывает государства-участников «стремиться...создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов»¹¹ (ч. 4 ст. 7). Все определения конфликта интересов в международных документах содержат несколько расплывчатые термины, такие как «частные интересы» и их «влияние» на исполнение служебных обязанностей. Так, Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе определяет конфликт интересов следующим образом: «Конфликт интересов — это конфликт между публично-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций». Далее в Руководстве объясняются различия между фактическим, кажущимся и потенциальным конфликтом интересов. Следует отметить, что в утвержденном Советом Европы Модельном кодексе поведения для государственных должностных лиц речь идет не только о фактических, но и о кажущихся конфликтах интересов, возникающих в такой ситуации, когда должностное лицо имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей (ч. 1 ст. 13).

Руководство ОЭСР не ограничивает определение частных интересов финансовыми или материальными интересами, но гласит о том, что «конфликт интересов может быть связан с правомерными (в других ситуациях) действиями этого чиновника как частного лица, его принадлежностью к другим организациям или связями с ними, семейными интересами, если эти интересы могут рассматриваться, как способные с реальной вероятностью оказать ненадлежащее влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей». Следовательно, ключевым критерием для определения наличия соответствующего частного интереса является способность влиять на выполнение должностным лицом своих обязанностей.

Российская нормативно-правовая база

Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – закон 273-ФЗ) содержит определение конфликта интересов (ч. 1 ст. 10) и включает в себя элемент, касающийся прямой или косвенной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей. Это определение в целом можно признать соответствующим международным стандартам и практике. Такая абстрактная формулировка определения означает, что четкие границы термина должны определяться в практической деятельности, и это является легитимным подходом.

¹¹ В различных источниках используются различные варианты: конфликт интересов, столкновение интересов, коллизия интересов. В данном техническом документе используется термин «конфликт интересов», поскольку так понятие именуется в законах РФ. Тем не менее в прямых и не прямых цитатах из международных и наднациональных документов используются те термины, которые установлены в официальных переводах данных документов.



Закон далее определяет понятие «личной заинтересованности» и круг лиц, частные интересы которых имеют значение для целей определения конфликта интересов (закон № 273-ФЗ: ч. 2 ст. 10). Личный интерес определяется лишь как имущественные доходы и, следовательно, не охватывает неимущественные интересы. Несмотря на то, что методологические рекомендации, разработанные Министерством труда и социальной защиты, трактуют понятие имущественной выгоды максимально широко¹², охват всех соответствующих интересов лишь путем толкования термина представляется невозможным.

Примерами неимущественного личного интереса являются: предоставление доступа к медицинскому обслуживанию для детей лица, получение политического поста, выгода от которого не сводится исключительно к имущественным интересам, выражение желания оказать помощь друзьям лица, содействие установлению определенных социальных связей и т.д. Комментарий к специальному общеевропейскому нормативно-методическому документу – Законодательному инструментарию по конфликту интересов – приводит следующий пример неимущественного интереса: «Врач, выполнивший критическую для спасения жизни операцию члену семьи государственного должностного лица, не подпадает ни под один из примеров, перечисленных в статьях Инструментария. У публичного должностного лица не будет деловых отношений с врачом из системы здравоохранения. Возможно, что они даже незнакомы, поэтому нельзя говорить о «тесных личных» отношениях. Вместе с тем, вряд ли можно утверждать, что у данного государственного должностного лица отсутствует связанная с этим врачом личная заинтересованность. А значит, конфликт интересов здесь присутствует.»¹³

Рекомендация. Включить неимущественные выгоды в определение частного интереса, чтобы они без сомнений распространялись, например, на ситуации получения неких вознаграждений и привилегий в сфере здравоохранения, образования или публичного статуса, такие как получение почетных наград.

В международной практике принято определять личные интересы как включающие и денежные, и неимущественные интересы.

Например, в Эстонии должностному лицу запрещено совершать какое-либо действие или принимать решение, если ему известно об экономических или иных интересах для него или связанного с ним лица, которые могут оказать влияние на это действие или решение (Закон о противодействии коррупции, статья 11, абзац 1).

В Словении личный интерес должностного лица определяется как материальная или нематериальная выгода для него, членов его семьи и других физических или юридических лиц, с которыми он имеет или имел личные, деловые или политические контакты (Закон о добросовестности и предотвращении коррупции, статья 4, пункт 13).

¹² Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов - <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/15/>;

¹³ Документ разработан в рамках регионального проекта «Борьба с коррупцией и внедрение добросовестного управления / Борьба с отмыванием денег» совместной программы Совета Европы и Восточного партнерства ЕС.



В базовом российском антикоррупционном законе также отсутствует прямое упоминание кажущихся и потенциальных конфликтов интересов. Вместе с тем, поскольку должностные лица обязаны уведомлять работодателей о случаях не только фактических конфликтов интересов, но и тех, которые могут возникнуть, потенциальные конфликты интересов охватываются по крайней мере имплицитно (т.е. подразумеваются при буквальном толковании положений закона).

Рекомендация. Подготовить и опубликовать правительственным научным организациям удобные для пользования руководства, содержащие информацию о случаях, когда частный интерес становится причиной возникновения фактического или потенциального конфликта интересов. Материалы должны содержать примеры, графики и вспомогательные средства (критерии и алгоритмы принятия решений) для анализа реальных жизненных ситуаций.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о включении в законодательство концепции кажущегося конфликта интересов в соответствии с содержанием статьи 12 Руководства ОЭСР.

Концепция мнимого (кажущегося) конфликта интересов содержится, например, в законодательстве Словении, где такой конфликт интересов определяется как обстоятельства, при которых личные интересы публичного должностного лица затрагивают или создают видимость влияния на беспристрастное и объективное выполнение его публичных задач (Закон о добросовестности и предотвращении коррупции, статья 4, пункт 12).

Круг заинтересованных (взаимосвязанных) лиц — понятие, включенное в доктрине в определение частного интереса, — охватывает лиц, связанных кровными или брачными узами, лиц (граждан или организации), с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Родители, супруги, дети, братья, сестры должностных лиц, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей упоминаются напрямую.

Рекомендация. При применении закона № 273-ФЗ перечень родственников, представленный в ч. 2 ст. 10 не следует рассматривать как исчерпывающий в целях выявления конфликта интересов, поскольку очевидно, что интересы прочих родственников (бабушек, дедушек, внуков, двоюродных братьев и сестер и других родственников) также могут привести к конфликту интересов должностного лица.

В Эстонии определение конфликта интересов охватывает, в частности, действия и решения, которые имеют отношение к интересам лица, связанного с публичным должностным лицом. Круг лиц, считающихся связанными, включает в себя не только родственников, но и, например, такие категории как «лицо, имеющее общее домашнее хозяйство с публичным должностным лицом, и любое другое лицо, положение или деятельность которого оказывают значительное и непосредственное влияние на публичное должностное лицо за пределами его или ее должностного положения, либо на которого значительно и непосредственно влияют должность или деятельность должностного лица за пределами его или ее должностного положения, либо которое подчиняется распоряжениям, выданным должностным лицом за пределами его или ее должностного положения, либо которое действует в интересах



или от имени должностного лица». (Закон о противодействии коррупции, статья 7, параграф 1, пункт 4).

Существует мнение, что отражение в российском законодательстве позиции о мнимом конфликте интересов еще больше дестабилизирует практику прокурорского надзора и общественного контроля за соблюдением антикоррупционных ограничений. Однако, по мнению авторов данного Технического документа, напротив, появление четких нормативных установок в отношении поведения, которое не может являться конфликтом интересов способно положительно повлиять на рефлексию в отношении практических ситуаций и ограничивать необоснованные и неуместные обращения о якобы имеющем место конфликте интересов.



4 ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Международные стандарты и лучшие практики

Ряд ограничений для публичных должностных лиц, препятствующих возникновению самых распространенных или наиболее опасных конфликтов интересов, является стандартным структурным элементом правовой базы, связанной с конфликтом интересов. Соответствующие международные документы содержат общие принципы, касающиеся ограничений и запретов для публичных должностных лиц. Ограничения и запреты являются общим элементом того, что Конвенция ООН против коррупции называет «системами, предупреждающими возникновение коллизии интересов» (ч. 4 ст. 7)¹⁴.

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ предусматривает создание системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции, а также унификацию прав, запретов, ограничений и дозволений в рамках основных направлений деятельности по борьбе с коррупцией (ч. 5 и 6, ст. 7). Закон 79-ФЗ¹⁵ отражает систему ограничений для государственных служащих.

4.1 Общие ограничения на совмещение должностей¹⁶

Международные стандарты и лучшие практики

Прямой запрет на любую внеслужебную деятельность должностных лиц в целом отсутствует. Согласно принятому Советом Европы Модельному кодексу поведения для государственных служащих, должностное лицо не должно осуществлять деятельность или операции (финансовые), занимать (на возмездной или безвозмездной основе) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред (ст. 15). Поэтому критерием, применяемым при принятии решения о допустимости какой-либо деятельности, является ее несовместимость с выполнением должностным лицом его функций или тот факт, что она наносит им вред. Точное значение несовместимости и вреда может быть определено в законах, других нормативных актах или в ходе применения закона.

В Руководстве ОЭСР рекомендуется «определить обстоятельства, включая необходимые разрешительные процедуры, в соответствии с которыми государственные должностные лица могут заниматься вспомогательной («не по месту основной работы») трудовой деятельностью, сохраняя за собой официальную должность».

Согласно Законодательному инструментарию Совета Европы по конфликту интересов другая оплачиваемая деятельность или коммерческая деятельность по умолчанию разрешается «только с письменного согласия и в пределах, определенных приказом в отношении сроков и вознаграждения» (п. b) ч. 1 ст. 7).

¹⁴ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

¹⁵ Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ

¹⁶ В т. ч. запрет занятия иной оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью.



Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ рассматривает случаи несовместимости между двумя государственными должностями для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности (ч. 1 ст. 12.1, ч. 2 ст. 12.1, п. 1 ч. 3 ст. 12.1). Закон 79-ФЗ рассматривает случаи несовместимости между определенными государственными должностями для лиц, замещающих должности гражданской службы (п. 2 ч. 1 ст. 17).

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности, как правило, не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (закон 273-ФЗ: п. 3 ч. 3 ст. 12.1). Такую преподавательскую, научную и иную творческую деятельность закон не увязывает напрямую с отсутствием конфликта интересов. Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов (закон 79-ФЗ: ч. 2 ст. 14). Существуют правила, касающиеся финансируемой из-за рубежа внеслужебной деятельности, как для лиц, замещающих государственные должности (в этом случае правила обычно носят запретительный характер), так и для гражданских служащих (обычно такая деятельность запрещается, за исключением случаев наличия письменного разрешения).

Рекомендация. Включить в законодательство требование для всех лиц, замещающих государственные должности, предъявлять заблаговременное уведомление, прежде чем заниматься оплачиваемой преподавательской, научной и иной творческой деятельностью.

В Германии должностные лица федеральных государственных органов обязаны представлять письменное уведомление начальнику перед тем, как участвовать в определенных внешних мероприятиях, для которых не требуется разрешение, если ожидается, что эти виды деятельности будут вознаграждены. Такие мероприятия включают, например, писательскую, научную, художественную или презентационную работу (Федеральный закон о публичных должностях, статья 100).

Считается, что занятие преподавательской, научной и иной творческой деятельностью способствует развитию навыков, важных для принятия решений должностными лицами, совершенствует их профессиональное мастерство по основному месту работы. Однако если заработок в рамках творческой деятельности должностного лица оказывается значительным, особенно в случае получения разовых платежей за отдельные творческие работы сомнительной художественной или научной ценности (живопись, книги и т.п.), то это может свидетельствовать о сокрытии взяточничества.

Вопрос о занятии «иной оплачиваемой деятельностью» помимо творческой, что допустимо для служащих, является актуальным в российской практике. В частности по данным Обзора практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1, который был опубликован Минтруда 3 апреля 2018 г.¹⁷, это одна из пяти самых частых ситуаций конфликта интересов. Однако конкретных критериев наличия конфликта

¹⁷ [Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1](#), Минтруда РФ, 3 апреля 2018 г.



интересов при ведении параллельной оплачиваемой деятельности текущее законодательство не устанавливает.

Рекомендация. Разработать официальные разъяснения и методические рекомендации для комиссий по урегулированию конфликта интересов с целью определения коррупционных признаков при ведении разрешенной оплачиваемой деятельности, как в отношении: а) преподавательской, научной и иной творческой деятельности, что особенно актуально для занимающих государственные и муниципальные должности, так и б) прочей оплачиваемой деятельности.

4.2 Запрет на участие в предпринимательской деятельности

Международные стандарты и лучшие практики

На международном уровне не существует абсолютного запрета публичным должностным лицам заниматься предпринимательской деятельностью. Тем не менее, в этом отношении часто устанавливаются ограничения. Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов по умолчанию запрещает государственным должностным лицам «осуществление управленческих, надзорных или представительских функций в коммерческих компаниях» (за несколькими исключениями) (п. «с» ч. 1. ст. 7). Законодательный инструментарий также содержит четкие правила, не допускающие использование государственными должностными лицами своего положения в корыстных целях, а также правила в отношении контрактов, заключаемых государственными должностными лицами в своем частном качестве:

- Публичному должностному лицу, его семье и полностью или частично контролируемым ими юридическим лицам, приносящим должностному лицу или его семье значительную финансовую выгоду, запрещено заключать контракты с государственными организациями, в которых государственное должностное лицо замещает должность, если они не относятся к сфере его должности/занятости или к стандартным потребительским сделкам;
- Публичному должностному лицу и любому физическому или юридическому лицу, имевшему или имеющему деловые отношения с государственной организацией, в которой замещало или замещает должность публичное должностное лицо, запрещено заключение контрактов за исключением стандартных потребительских сделок (ст. 2).

Российская нормативно-правовая база

Лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности, запрещено участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией, если обратное не предусмотрено законом, а также заниматься предпринимательской деятельностью (Закон 73-ФЗ: п. 2 и 2.1 ч. 3 ст. 12.1). Закон 79-ФЗ содержит аналогичный запрет для гражданских служащих (п. 3 ч. 1 ст. 17). Таким образом, нормы, касающиеся совмещения публичной должности с предпринимательской деятельностью носят более ограничительный характер, чем нормы, касающиеся внеслужебной оплачиваемой деятельности. Однако эти нормы не действуют в тех случаях, когда государственное



должностное лицо лишь владеет акциями коммерческих организаций (по крайней мере, до тех пор, пока это не предполагает руководство организацией).

Существует исключение, при котором представители власти могут легально заниматься предпринимательской деятельностью. Оно содержится в формулировке п. 3 ст. 12.1 ФЗ-273, где указано, что установленные ограничения (в т.ч. в пп. 2.1 п. 3 ст. 12.1) касаются лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Возможность работать на непостоянной основе (или «без отрыва от основной деятельности») российским законодательством предусмотрена для региональных и муниципальных депутатов и только если это специально установлено конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.¹⁸

Несмотря на концептуальную ясность понятия предпринимательской деятельности в законодательстве, на практике могут быть сложности в определении того, является ли ведущаяся представителем власти некая альтернативная деятельность самостоятельной, осуществляемой на свой риск и связанной с систематическим извлечением прибыли.¹⁹

Рекомендация. Разработать детальные методические рекомендации с анализом практических казусов как для должностных лиц, так и для комиссий по урегулированию конфликта интересов в отношении более четких признаков, которые позволяют разрешать пограничные ситуации при осуществлении представителями власти некой дополнительной деятельности, связанной с извлечением прибыли.

Законодательством не предусматривается всеобъемлющий запрет на заключение контрактов между предприятием, принадлежащим должностному лицу или членам его семьи, или предприятием, приносящим прибыль должностному лицу или членам его семьи, и государственной организацией, в которой должностное лицо замещает должность. Некоторые ограничения в этой области содержатся в Законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (п. 9 ч. 1 ст. 31).

Рекомендация. Рассмотреть возможность внедрения более широких ограничений в области заключения контрактов (на закупку, предоставление субсидий) между юридическим лицом, подконтрольным должностному лицу или членам его семьи, или теми юридическими лицами, которые приносят должностному лицу или членам его семьи значительную финансовую выгоду, и государственным учреждением, в котором замещает должность данное должностное лицо.

Более широкие ограничения в отношении конфликта интересов в закупочных контрактах можно найти, например, в Хорватии. Согласно Закону о государственных закупках (принятому в 2016 году), конфликт интересов между покупателем и хозяйствующим субъектом включает ситуации, когда представители организации-

¹⁸ Пункт 1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

¹⁹ Например, является ли сдача служащим принадлежащей ему квартиры за плату видом предпринимательской деятельности? Например, авторы "Азбуки права" полагают, что «если квартира приобретает госслужащим не для личных нужд, используется только для сдачи внаем (в аренду) и эти действия совершаются неоднократно, то существует риск признания деятельности предпринимательской.» - См.: Ситуация: Имеет ли право госслужащий сдавать квартиру внаем (в аренду)? "Электронный журнал "Азбука права", 2018. // Справочная правовая система Консультант Плюс.

закупщика, участвующие в осуществлении процедуры государственных закупок, или имеющие влияние на результаты этой процедуры, прямо или косвенно имеют экономический или иной личный интерес, который может считаться наносящим ущерб их беспристрастности и независимости в ходе процедуры. Представителем организации-закупщика считается руководитель или член административного, управленческого или надзорного органа, член комитета по государственным закупкам, другое лицо, участвующее в осуществлении процедуры государственных закупок или которое может влиять на решение организации-заказчика в процедуре государственных закупок, либо те же категории лиц в организациях, которые предоставляют услуги по закупкам от имени организации-закупщика (Закон о государственных закупках, статья 76)²⁰.

4.3 Ограничение владения ценными бумагами

Международные стандарты и лучшие практики

Не существует международных требований или рекомендаций, в принципе запрещающих публичным должностным лицам владеть акциями коммерческих организаций или другими ценными бумагами. Возникший по причине владения такого рода бумагами конфликт интересов следует рассматривать на индивидуальной основе.

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ обязывает должностных лиц передать ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов (ч. 7 ст. 11). Статья 12.3 содержит описание аналогичного обязательства, в случае если владение ценными бумагами приводит или может привести к возникновению конфликта интересов. Формулировки двух этих положений представляются противоречивыми, если учитывать условия, в которых применяется это обязательство. Охват ч. 7 ст. 11 представляется более широким, в то время как ст. 12.3 применяется только в тех случаях, когда владение ценными бумагами приводит или может привести к возникновению конфликта интересов. Схожее требование содержится в ч. 2 ст. 17 закона 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» и также применяется в тех случаях, когда владение ценными бумагами приводит или может привести к возникновению конфликта интересов. Существует также запрет на приобретение ценных бумаг, которые могут приносить доход, в случаях, предусмотренных федеральным законом (пункт 4 ч. 1 статьи 17), но данное исследование не выявило таких случаев.

Определения условий доверительного управления отсутствуют, а законы требуют лишь, чтобы такая услуга оказывалась в соответствии с нормами гражданского законодательства. Важно отметить, что передача ценных бумаг в доверительное управление сама по себе не устраняет конфликт интересов. Ни антикоррупционное законодательство, ни ГК РФ (51-ФЗ) не требуют, чтобы доверительный управляющий был независим от объекта доверительного управления. Гарантии, препятствующие даже владельцем инструкций доверительному управляющему, отсутствуют. Кроме того, в соответствии с положениями ГК РФ доверительный управляющий обязан представлять

²⁰ Цитируется из технического документа Совета Европы «Оценка системы целостности центральных административных органов в Косово*».



учредителю управления и выгодоприобретателю отчет о своей деятельности в сроки и в порядке, которые установлены договором доверительного управления имуществом (ч. 4 ст. 1020). Отсюда следует, что эти положения не предусматривают заключение договора передаче имущества в доверительное управление в форме, например, «слепого траста», который иногда рассматривается как инструмент предупреждения конфликта интересов, связанный с ведением предпринимательской деятельности. Тот факт, что публичное должностное лицо является владельцем предприятия, по-прежнему остается потенциальной причиной конфликта интересов.

Рекомендации. Уточнить условия, которые должны быть удовлетворены для того, чтобы передача в доверительное управление способствовала эффективному достижению цели предупреждения конфликта интересов. Доверительный управляющий должен, в частности, быть независим от должностного лица, а должностное лицо не должно располагать какой-либо информацией об управлении активами.

В Соединенных Штатах Америки так называемые «слепые трасты» (анонимное доверительное управление имуществом) используются для предотвращения влияния частных предпринимателей на действия должностного лица, совершаемые в рамках полномочий. В целях устранения влияния личных интересов доверительный управляющий действует независимо и не информирует должностное лицо о действиях с активами. Обращаем внимание на то, как это отражено в Типовых условиях слепого траста, опубликованных Управлением государственной этики: «Основная цель этого траста заключается в том, чтобы предоставить доверительному управляющему исключительные полномочия по управлению трастом и распоряжению траст-активами без участия или ведения любой заинтересованной стороны или любого представителя заинтересованной стороны. Это включает в себя обязанность решать, когда и в какой степени первоначальные активы должны быть проданы или отчуждены, и куда выручка от продажи должна быть реинвестирована».

Источник: [U.S. Office of Government Ethics \(2016\) Model Qualified Blind Trust Provisions.](#)

В законе 273-ФЗ также содержится запрет для должностных лиц на открытие или владение счетами/вкладами в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами (ч. 1 ст. 7.1). Аналогичный запрет распространяется на государственных служащих (закон 79-ФЗ: ч. 1.1 ст. 17).

Обзор российской практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1 Минтруда от 3 апреля 2018 г. показывает высокую актуальность совершенствования законодательства и практики в этом направлении: одна из пяти самых частых ситуаций конфликта интересов Обзора касается именно владения ценными бумагами. О высокой практической значимости вопроса говорят и данные обобщения судебной практики по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков.

Рекомендация. Целесообразно рассмотреть возможность включить в Закон о рынке ценных бумаг специальный блок норм, уточняющих порядок управления активами публичных должностных лиц. Также было бы полезно разработать методические рекомендации Минтруда (возможно, с участием Центробанка РФ и с учетом мнения представителей банковских объединений) в отношении оптимальных механизмов оформления



соответствующих банковских продуктов для представителей публичной власти и порядке оценки соответствующих обстоятельств комиссиями по урегулированию конфликта интересов.

4.4 Запрет использования служебной информации в личных целях

Международные стандарты и лучшие практики

Хотя ненадлежащее использование конфиденциальной информации в личных целях является собой нечто большее, чем просто конфликт интересов, и составляет злоупотребление своим положением, этот вопрос также поднимается в стандартах, касающихся конфликта интересов. В Руководстве ОЭСР рекомендуется «использовать информацию, собираемую государственными органами и не предназначенную для широкого использования, или сведения, полученные этими органами в доверительном порядке в процессе выполнения служебных функций, только для официальных целей, обеспечить защиту такой информации от ненадлежащего использования или раскрытия». Законодательный инструментарий Совета Европы охватывает вопрос об использовании информации в рамках ограничений в период после прекращения службы: «государственные должностные лица не должны использовать конфиденциальную информацию, полученную ими в ходе замещения должности, или пользоваться подобными неправомерными преимуществами при осуществлении профессиональной деятельности, поиске места работы или исполнении своих обязанностей на таком месте работы или в рамках назначения, полученного после ухода с государственной должности» (ч. 3 ст. 8).

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ запрещает лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности, использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности (п. 5 ч. 3 ст. 12.1) и разглашать информацию ограниченного доступа (п. 11 ч. 3 ст. 12.1). Закон 79-ФЗ содержит аналогичный запрет в отношении сведений конфиденциального характера и служебной информации (п. 9 ч. 1 ст. 17), в том числе после увольнения с гражданской службы (ч. 3 ст. 17).

Особые требования в отношении работы со служебной информацией имеют место в рамках таких типов российской государственной службы как военная служба и государственная служба «иных видов», но в настоящем Техническом документе они не рассматриваются.

Эти положения сами по себе не раскрывают в полной мере вопрос о том, «эффективно ли защищена информация от ненадлежащего использования или раскрытия» (в соответствии с Руководством ОЭСР), поскольку такая защита включает не только запреты, но и процедуры обработки информации, например контроль над ее потоком.

Рекомендация. Рассмотреть возможность введения прямых ограничений для публичных должностных лиц на использование служебной информации после увольнения со службы.

В Канаде закон содержит явный запрет на то, чтобы бывшее должностное лицо давало рекомендации своему клиенту, деловому партнеру или работодателю, используя



информацию, которая была им получена в качестве должностного лица и не являлась доступной для общественности (Закон о конфликте интересов, статья 34, параграф 2).

4.5 Запрет представлять чьи-либо интересы в органах власти

Международные стандарты и лучшие практики

Представительство третьих лиц в отношениях с государственными органами может означать юридическое представительство в конкретных административных делах или представительство с целью оказания влияния на формирование политики (лоббирование). Обе ситуации могут вызвать конфликт интересов. Первый случай (юридическое представительство и т.п.) зачастую контролируется с помощью простых процедур урегулирования конфликтов интересов и правил, касающихся несовместимости.

Существующие международные стандарты не призывают к всеобъемлющему запрету на совмещение государственной должности и лоббистской деятельности. В соответствии с Законодательным инструментарием Совета Европы по конфликту интересов «государственное должностное лицо не может работать в качестве лоббиста, лоббирующего в сфере своей деятельности или лоббирующего государственное учреждение, в котором оно замещает должность» (п. е) ч. 1 ст. 7). В руководящих принципах, приложенных к принятой Комитетом министров рекомендации Совета Европы № CM/REC(2017)2 «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений» содержится рекомендация о внедрении «периода „охлаждения“, то есть периода времени, который должен пройти, прежде чем либо государственное должностное лицо может стать лоббистом после увольнения с государственной службы, или лоббист может стать государственным должностным лицом после прекращения лоббистской деятельности» (п. 17а).

Российская нормативно-правовая база

Существует запрет на представительство третьих лиц в отношениях с государственными органами. Запрет носит комплексный характер применительно к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности. Они не могут быть представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами (закон 273-ФЗ: п. 4 ч. 3 ст. 12.1 и ч. 3.1 ст. 12.1). Что касается государственных служащих, то запрет распространяется на представительство по делам третьих лиц в государственном органе, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если законом не предусмотрено иное (ФЗ 79: п. 5 ч. 1 ст. 17). Запрет представлять интересы третьих лиц не означает всеобъемлющего запрета на работу в качестве лоббиста, поскольку лоббистская деятельность не всегда связана с официальной работой в качестве представителя третьего лица.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении всеобъемлющего запрета на любой вид лоббистской деятельности в отношении сферы деятельности публичного должностного лица или государственного учреждения, должность в котором замещает государственное должностное лицо, и применять этот запрет также в течение установленного периода времени после увольнения с должности.



В Австрии публичным должностным лицам запрещается выступать в качестве лоббиста в области его/ее работы (Закон о прозрачности лоббирования и представления интересов, статья 8).

В Канаде общим правилом является то, что ни один человек в течение пяти лет после того, как перестал быть должностным лицом, не должен осуществлять лоббистскую деятельность. Однако существуют некоторые исключения (Закон о лоббировании, статья 10.11).

4.6 Подарки, пожертвования, спонсорство, пользование льготными услугами и т.д.

Международные стандарты и лучшие практики

Согласно Модельному кодексу поведения для государственных служащих, изданному Советом Европы, «государственный служащий не должен ни просить, ни принимать подарки, услуги, приглашения и любые другие выгоды, предназначенные для него или для его семьи, родственников, близких друзей, а также для лиц или организаций, с которыми государственный служащий имеет или имел деловые или связанные с политикой отношения, способные повлиять или создать видимость влияния на беспристрастность, с которой он или она исполняют свои служебные обязанности, или которые могут быть вознаграждением или создать видимость вознаграждения, имеющего отношение к выполняемым служебным обязанностям. Под эту категорию не подпадают обычное гостеприимство и мелкие подарки» (ч. 1 ст. 18). В случае сомнений следует обратиться за советом к непосредственному начальнику. Таким образом, критериями приемлемости подарка являются влияние или видимость влияния на беспристрастность и то, является ли представляется ли подарок вознаграждением.

Законодательный инструментарий Совета Европы содержит специальное правило, которое касается как государственного должностного лица, так и членов его семьи и запрещает «просить, принимать подарки, услуги, приглашения и любые другие выгоды, предназначенные для него или для его семьи, родственников, близких друзей, а также для лиц или организаций, с которыми публичное должностное лицо имеет или имело деловые или связанные с политикой отношения, способные повлиять или создать видимость влияния на беспристрастность, с которой он или она исполняют свои служебные обязанности, или которые могут быть вознаграждением или создать видимость вознаграждения, имеющего отношение к выполняемым служебным обязанностям. Под эту категорию не подпадают обычное гостеприимство и мелкие подарки» (ч. 1 ст. 5). Ввиду ограничений документа проведение полного анализа элементов этого положения не представляется возможным. Однако следует отметить широкую сферу его охвата, в которую попадают, например, получатели подарков.

Российская нормативно-правовая база

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, не вправе получать в связи с выполнением служебных обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (кроме официальных подарков) (закон 273-ФЗ: п. 7 ч. 3 ст. 12.1). Аналогичный запрет распространяется и на гражданских служащих (закон 79-ФЗ: п. 6 ч.



1 ст. 17). Запрет строг тем, что не допускает никакой связи между подарком и служебными обязанностями (даже при отсутствии влияния на принятие решения публичным должностным лицом).

Однако спорным является вопрос о том, охватывают ли эти положения подарки, которые, как представляется, связаны только со служебными обязанностями, а также подарки, предоставляемые лицам, связанным с должностными лицами, или для использования в их интересах.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении правил, касающихся подарков, предоставляемых лицам, связанным с государственными должностными лицами, или для использования в их интересах, например требования о том, чтобы в таких случаях не существовало никакой связи между подарком и исполнением служебных обязанностей.

В международной практике ограничения для лиц, связанных с должностными лицами, принимать подарки встречаются редко. Однако в Сербии такое лицо не может получать подарки в связи с исполнением публичных полномочий должностного лица, с которым данное лицо связано. Таким лицом считается супруг или гражданский партнер должностного лица, прямые кровные родственники, боковые кровные родственники до второй степени родства, приемные родители или усыновленные дети, а также любые другие юридические или физические лица, в отношении которых можно предположить, что они связаны с должностным лицом (Закон об антикоррупционном органе, статьи 2 и 42).

Тем не менее, российское законодательство допускает ситуации, когда прием подарков не является нарушением. Во-первых, подарки могут быть получены должностными лицами без всякой связи с их должностным положением, например, от ближайших родственников в силу кровного родства в связи с какой-либо памятной для них датой. Правда, всякий случай получения дорогостоящих подарков от друзей или дальней родни уже может быть предметом обеспокоенности для комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Во-вторых, как уже было отмечено, существует специальное законодательство о протокольных (официальных) подарках, которые представители власти получают как носители публичной функции в связи с некими официальными мероприятиями. При этом у публичных должностных лиц существует возможность выкупить полученный подарок в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации (пп. 6 п. 1 ст. 17 ФЗ-79; то же – пп. 5 п. 1 ст. 14 ФЗ-25). Порядок сообщения о получении подарка, его выкупа и другие соответствующие вопросы регулируются в текущем законодательстве²¹, хотя к практике его реализации у специалистов имеется много вопросов.

Рекомендация. Подготовить подробные методические рекомендации в отношении пограничных ситуаций, когда получение подарков или вознаграждений может быть признано

²¹ Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 N 10 (ред. от 12.10.2015) "О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации" // "Собрание законодательства РФ", 20.01.2014, N 3, ст. 279.



нарушением. Доработать в законодательстве вопросы процедуры выкупа подарков, а также некоторые нормы материального права, например, в части определения признаков «официального мероприятия».

Более серьезной в российском законодательстве является проблема противоречия гражданского законодательства и специального законодательства о государственной службе в отношении допустимости подарков небольшой стоимости в отношении представителей власти в связи с исполнением должностных обязанностей. Так, если ч. 1 ст. 575 ГК РФ считает такие подарки допустимыми, если их стоимость составляет не более 3000 рублей (около 40 евро), то пп. 7 п. 3 ст. 273-ФЗ и пп. 6 п. 1 ст. 17 79-ФЗ (также как и пп. 5 п. 1 ст. 14 25-ФЗ) содержат абсолютный запрет на прием подарков в связи с исполнением должностных обязанностей. С одной стороны, доктрина выступает на стороне специального закона и поддерживает полный запрет на подарки. С другой стороны, бытовая практика мелких подарков продолжает поддерживаться (например, в виде символических знаков внимания вроде плитки шоколада, чайного набора или бутылки алкоголя, а также под видом официальных подарков в коммуникациях между ведомствами).

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о полном исключении порога стоимости подарков в ГК РФ, которые вправе принимать представители власти в связи со своим должностным положением. Кроме того, учитывая практику символических подарков, которые сами по себе не могут влечь какого-либо конфликта интересов, целесообразно предусмотреть в законодательстве норму, которая позволяет не считать их запрещенными подарками и установит для них четкие формальные признаки.²²

В российском законодательстве также установлены запреты и ограничения на получение гонораров за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе (закон 273-ФЗ: п. 6 ч. 3 ст. 12.1), принятие почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств и других субъектов, таких как политические партии (закон 273-ФЗ: п. 8 ч. 3 ст. 12.1; закон 79-ФЗ: п. 11 ч. 1 ст. 17), и выезд в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц (закон 273-ФЗ: п. 9 ч. 3 ст. 12.1; закон 79-ФЗ: п. 7 ч. 1 ст. 17).

4.7 Запрет nepотизма (кумовства)

Международные стандарты и лучшие практики

Непотизм (кумовство) — это «форма покровительства своим родственникам и близким, при которой лицо в официальном качестве использует свою власть и полномочия, чтобы обеспечить рабочее место или услугу члену семьи или другу, даже если он или она не имеет на них право и не заслуживает их»²³. Кумовство является результатом

²² В настоящее время Правительство РФ разрабатывает проект поправок в законодательство, который к числу допустимых подарков будет относить 1) цветы и 2) полиграфическую продукцию с логотипами государственных органов или организации-дарителя. См., например: <http://www.garant.ru/news/1225412/>

²³ Transparency International, *Anti-Corruption Glossary, Nepotism*. <http://www.transparency.org/glossary/term/nepotism>.



конфликта интересов и, поскольку в случае кумовства конфликты интересов не разрешаются должным образом, оно также обычно представляет собой злоупотребление служебным положением. В международных стандартах этот вопрос рассматривается с помощью довольно общих положений, таких как, например, запрещение государственным должностным лицам использовать «свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей» (Международный кодекс поведения государственных должностных лиц ООН, ст. 4).

Российская нормативно-правовая база

Общие положения о конфликте интересов являются основой для предотвращения кумовства. Круг родственников и знакомых, учитываемый при профилактике кумовства, должен основываться на определении личной заинтересованности; при этом в перечень связанных лиц необходимо включить:

- лиц, состоящих в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей);
- граждан или организации, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (закон 273-ФЗ: ч. 2 ст. 10).

Стоит отметить, что иной круг родственников описан в Законе № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. В круг родственников в рамках закона 44-ФЗ не входят все лица, включенные в определение закона 273-ФЗ. Тем не менее, в законе 44-ФЗ также присутствует несколько добавленных категорий, таких как бабушки/дедушки и внуки, а также усыновители и усыновленные (п. 9 ч. 1 ст. 31).

Кроме того, закон 79-ФЗ запрещает лицам, состоящим в близком родстве или свойстве с должностным лицом (определение идентично закону 273-ФЗ) замещать должность гражданской службы, связанную с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 5 ч. 1 ст. 16). В трактовках непосредственной подчиненности и подконтрольности практика идет по пути буквального толкования закона: доступ на государственную или муниципальную службу не закрыт для человека только на том основании, что его родственник уже пребывает на публичной службе. Такое широкое толкование запрета могло бы свидетельствовать о нарушении конституционного права гражданина, закрепленного ч. 4 ст. 31 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». Поэтому, как правило, если у находящегося на службе родственника отсутствует возможность отдавать значимые распоряжения в отношении данного гражданина, и наоборот, он не может нести ответственность за него как за подчиненного, контролируя его работу, то запрет нельзя считать нарушенным.

Другие положения российского законодательства направлены против возникновения конфликтов интересов в составе конкурсной комиссии (ч. 10 ст. 22), аттестационной комиссии (ч. 12 ст. 48) и в процедурах служебной проверки (ч. 5 ст. 59).

Ни один строгий перечень родственников не исчерпает все возможные конфликты интересов, если он не будет настолько широким, чтобы охватывать также реальные ситуации, которые разумный человек не будет рассматривать как конфликт интересов.



Поэтому тот факт, что круг лиц в упомянутых законах не является исчерпывающим, вполне обоснован. Однако существуют лица, интересы которых практически всегда вызывают конфликт интересов у должностного лица, например бабушки/дедушки и внуки, а также усыновители и усыновленные. Такие лица должны быть включены во все списки родственников в целях урегулирования случаев конфликта интересов.

Рекомендация. Руководствоваться соответствующей рекомендацией в главе 3 настоящего доклада, а также рассмотреть вопрос о расширении содержащегося в антикоррупционном законодательстве перечня родственников, интересы которых всегда вызывают конфликт интересов, например бабушек/дедушек и внуков, а также усыновителей и усыновленных.

В Эстонии в круг «связанных лиц» входят супруги, дедушки, бабушки, дети (включая усыновленных детей и детей супруга), внуки, родители должностного лица или его / ее супруга (в том числе усыновители, супруги и приемные родители), другие потомки родителей должностного лица (включая приемных детей и детей супруга). (Закон о борьбе с коррупцией, статья 7, пункт 1, пункт 1).

В Норвегии государственный служащий дисквалифицируется в случае, если он, в частности:

- связан кровным родством или браком с лицом, находящимся в прямой линии восходящего или нисходящего родства или свойства (брат или сестра);
- состоит в браке или помолвлен с лицом или является приемным родителем или приемным ребенком лица;
- является опекуном или агентом стороны в соответствующем деле или был опекуном или агентом стороны после начала данного дела. (Закон о государственном управлении, статья 6).

Обзоры Минтруда РФ показывают крайнюю актуальность норм о противодействии практике nepoтизма: три из пяти (!) самых частых типичных ситуаций образования конфликта интересов касается именно nepoтизма.²⁴ Также в отношении противодействия nepoтизму существует и обширная судебная практика.²⁵ Востребованность этой темы очевидно должна способствовать повышению внимания законодателя к механизмам профилактики nepoтизма.

Рекомендация. Конкретизировать и систематизировать противодействие практике nepoтизма, в том числе разработав дополнительные инструменты профилактики nepoтизма посредством повышения прозрачности и обеспечения общественного контроля за трудовой деятельностью представителей власти и их близких родственников.

²⁴ См.: Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1. <https://rosmintrud.ru/ministry/programs/anticorruption/9/13/>

²⁵ "Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016); "Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014).



4.8 Правила трудоустройства после увольнения с публичной службы

Международные стандарты и лучшие практики

Меры, предусмотренные КПК ООН, включают «предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор» (п. е) ч. 2 ст. 12). Соответствующие положения включены в Модельный кодекс поведения для государственных служащих, изданный Советом Европы: «В соответствии с законом, бывший государственный служащий не должен в течение определенного периода также действовать от имени какого бы то ни было лица или организации в деле, по которому он (она) действовал(а) или консультировал(а) от имени государственной службы, что дало бы дополнительные преимущества этому лицу или этой организации» (ч. 3 ст. 26).

В Модельном кодексе поведения для государственных служащих также говорится о том, что «государственный служащий не должен допускать, чтобы перспектива другой работы способствовала реальному или потенциальному столкновению интересов или создавала видимость такого столкновения. Он или она должны незамедлительно доложить непосредственному начальнику о любом конкретном трудовом предложении, которое может привести к такому столкновению интересов. Он или она должны также сообщить своему начальнику о своем согласии на любое трудовое предложение» (ч. 2 ст. 26).

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ предусматривает, что граждане, занимающие должности на государственной или муниципальной службе (включенные в соответствующий перечень), могут быть трудоустроены или поступить на работу (оказывать услуги) в организацию только с согласия соответствующей комиссии по служебному поведению и разрешению конфликта интересов в течение двух лет с момента прекращения службы, если:

- функции государственного, муниципального управления данной организацией входили в должностные обязанности государственного или муниципального служащего;
- в случае, если стоимость работ (услуг), предоставляемых на основании гражданско-правового договора, превышает 100 000 рублей в месяц (это условие не применяется в случае трудового договора) (ч. 1 ст. 12).

Это ограничение отражено в законе 79-ФЗ (ч. 3.1 ст. 17). Лица, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, также должны сообщить новому работодателю о последнем месте своей службы (закон 273-ФЗ: ч. 2 ст. 12). В свою очередь, работодатель информирует представителя нанимателя с последнего места службы о заключении с бывшим служащим трудового или гражданско-правового договора (ч. 4 ст. 12), и невыполнение этого условия влечет административную ответственность в



соответствии со статьей 19.29 Кодекса об административных правонарушениях.²⁶ Эти правила применяются только в тех случаях, когда работы (услуги) предоставляются организациям. Однако бывшие должностные лица фактически могут также оказывать услуги физическим лицам, например в качестве индивидуальных предпринимателей. Такие ситуации также могут вызвать конфликт интересов, если публичные служащие после увольнения со службы продолжают в частном порядке работать в том же профиле деятельности, в отношении которого ранее имели регулирующие или публичные полномочия.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о необходимости расширения требований о получении согласия в случаях, когда лицо, ранее замещавшее должность государственной или муниципальной службы, оказывает платные услуги сверх установленного порога физическому лицу, если работа осуществляется в той же области деятельности.

Базовый российский антикоррупционный закон – 273-ФЗ и Трудовой кодекс РФ (ст. 64.1.), определяя правила трудоустройства после прекращения службы государственными и муниципальными служащими, непосредственно не оговаривает аналогичных обязательств для лиц, замещавших государственные и муниципальные должности. Однако, во-первых, Указ Президента РФ от 25 февраля 2011 г. № 233 предусматривает порядок рассмотрения заявлений лиц, ранее замещавших государственные должности, на получение согласия на работу в организации (см. пп. «б» п. 1 соответствующего Положения). Во-вторых, общая обязанность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (п. 4.1 ст. 12 ФЗ-273) может рассматриваться как норма, предполагающая на практике также ограничения и для их последующего трудоустройства. В-третьих, представляется, что в силу ст. 12.5 ФЗ-273 не противоречит закону возможность установления ограничения по последующему трудоустройству для таких лиц, в специальных законах, регулирующих статус отдельных категорий лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Рекомендация. Определить в законе четкое отношение к параметрам ограничений трудоустройства, лиц, замещавших государственные и муниципальные должности.

Гражданин не обязан обращаться за согласием, если он, как государственный служащий, осуществлял отдельные функции государственного управления, направленные на неопределенный круг лиц в конкретной сфере, в которой функционирует организация (подготовка правовых актов и т. д.), и при этом не совершал действий, которые могли создать для данной организации наряду с другими организациями в данной сфере привилегии и приоритеты (пояснение прилагается к письму Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации № 17-1/10/1-248 от 22 июня 2012 г.). Согласно тексту закона, ограничения в период после увольнения с должности могут не применяться в тех случаях, когда официальная деятельность не была ориентирована на конкретную организацию. Такой деятельностью может быть, например, разработка правовых норм или правил, которые существенно затрагивают интересы конкретной организации или деятельность по отношению к ее конкурентам.

²⁶ См. также: "Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 4, апрель, 2017.

Последнее является важным аспектом, поскольку привлечение должностных лиц к борьбе с конкурентами является известной и распространенной во всем мире формой коррупции.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о включении возможности отказа в согласии на трудоустройство или предоставлении работы, если они явно представляют собой конфликт интересов, даже если должностное лицо не осуществляло функции государственного (муниципального) управления конкретной организацией. В таком случае в согласии может быть отказано в рамках процедуры рассмотрения уведомления организацией (работодателем).

Широкий спектр ограничений на деятельность после государственной службы содержится в законодательстве Черногории. В течение двух лет после прекращения государственной службы должностное лицо не должно, в частности, устанавливать рабочие отношения или деловое сотрудничество с юридическим лицом, предпринимателем или международной или иной организацией, которая на основании решений органа, в котором проходило службу должностное лицо, получает прибыль (Закон о предотвращении коррупции, статья 15).

Согласно текущему российскому законодательству государственный или муниципальный служащий не обязан уведомлять о получении предложения о работе от частной организации (если только их нельзя рассматривать как попытку прямого или косвенного подкупа). Однако наличие такого предложения о работе может представлять большой личный интерес и сказываться на исполнении государственных функций, особенно если оно предполагает возможность продолжения государственной службы и получения новой работы по истечении непрерывного периода службы.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении четких специальных гарантии против создания таких ситуаций, когда перспектива трудоустройства в другой организации создает конфликт интересов в соответствии с Инструментарием Совета Европы, который требует от публичных должностных лиц направлять уведомление, когда им поступает предложение о выполнении деятельности (например, работы), от которого они не отказались незамедлительно.

В международных источниках и в законодательстве Российской Федерации конфликту интересов, возникающему при переходе от работы в частном секторе к государственной службе, не уделяется особого внимания. Однако существует реальный риск, что должностное лицо, которое только что вступило в должность, все еще имеет личные связи с предыдущим работодателем – частным лицом. Такие связи могут скомпрометировать беспристрастность чиновника при решении вопросов, касающихся предыдущего работодателя, в рамках его новых должностных полномочий. В некоторых странах конфликты интересов такого рода специально регулируются и влекут за собой ограничения.

В Латвии Закон о предотвращении конфликта интересов в деятельности должностных лиц содержит конкретные ограничения в этом отношении: «Лицу, которое до вступления в официальную должность являлось членом надзорного, исполнительного или контролирующего органа коммерческой компании, в течение двух лет после того, как оно стало публичным должностным лицом и прекратило трудовую деятельность или иные отношения, регулируемые гражданским правом, с



коммерческой компанией, запрещается принимать административные акты, которые влияют на деятельность данной компании.» (Пункт 3 статьи 11)

В Соединенных Штатах Америки лицо, назначенное на должность в орган исполнительной власти, должно заявить: «Я не буду в течение двух лет с даты моего назначения участвовать в решении вопросов, касающихся конкретных заинтересованных лиц, которые непосредственно и существенно связаны с моим предыдущим работодателем или моими бывшими клиентами, включая вопросы регулирования и контрактов». (Исполнительный приказ 13770 от 28 января 2017 года «Обязательства по этике для лиц, назначаемых на должности в исполнительные органы», раздел 1).



5 УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ И КОНТРОЛЬ

5.1 Механизмы урегулирования конфликта интересов

Международные стандарты и лучшие практики

Согласно общему международному стандарту должностное лицо несет первоочередную ответственность за выявление и урегулирование ситуаций, связанных с конфликтом интересов. Модельный кодекс поведения для государственных служащих, изданный Советом Европы, обязывает их:

- внимательно относиться к любому реальному или потенциальному конфликту интересов;
- принимать меры, чтобы не допустить конфликта интересов;
- доводить до сведения вышестоящего начальника о любом конфликте интересов, как только ему(ей) становится об этом известно;
- подчиниться любому окончательному решению, требующему от него выйти из того положения, в котором он(она) находится, или отказаться от выгоды, породившей конфликт интересов (ч. 3 ст. 13).

Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов определяет недопущение конфликта интересов как первый шаг к предотвращению. Если это невозможно сделать, то должностное лицо «обязано уведомить об этом ответственного за устранение конфликтов интересов» (ст. 9). Во всех других международных документах, в которых освещается этот вопрос, применяется аналогичный подход. В них четко указывается, что регулярное (ежегодное или иное) представление декларации о частных интересах не может являться заменой раскрытию информации о конфликте интересов по мере его возникновения.

Урегулирование конфликтов интересов, как правило, требует либо устранения последствий частных интересов, либо освобождения должностного лица от соответствующих публичных обязанностей. В случае незначительных конфликтов государственному должностному лицу может быть разрешено исполнять свои обязанности в обычном порядке, если расходы на урегулирование конфликта значительно превышают возможный ущерб, который может быть нанесен конфликтом.

Эти основные этапы урегулирования конфликта интересов могут быть доработаны. Например, Руководство ОЭСР предусматривает несколько вариантов разрешения или урегулирования конфликта интересов, в частности:

1. Отказ публичного должностного лица от выгоды или устранение им этого интереса;
2. Самоотвод должностного лица от участия в процессе принятия решений, который может оказаться под влиянием конфликта;
3. Ограничение доступа должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, к конкретной информации;
4. Перевод должностного лица на должность, предполагающую выполнение функций, не связанных с конфликтом интересов;



5. Пересмотр и изменение круга обязанностей и функций должностного лица;
6. Разрешение конфликта интересов посредством передачи имущества в доверительное управление на основе «слепого траста»;
7. Уход должностного лица со своей должности в государственном органе управления.

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ требует от государственных и муниципальных служащих и других лиц (в соответствии с ч. 3 ст. 10):

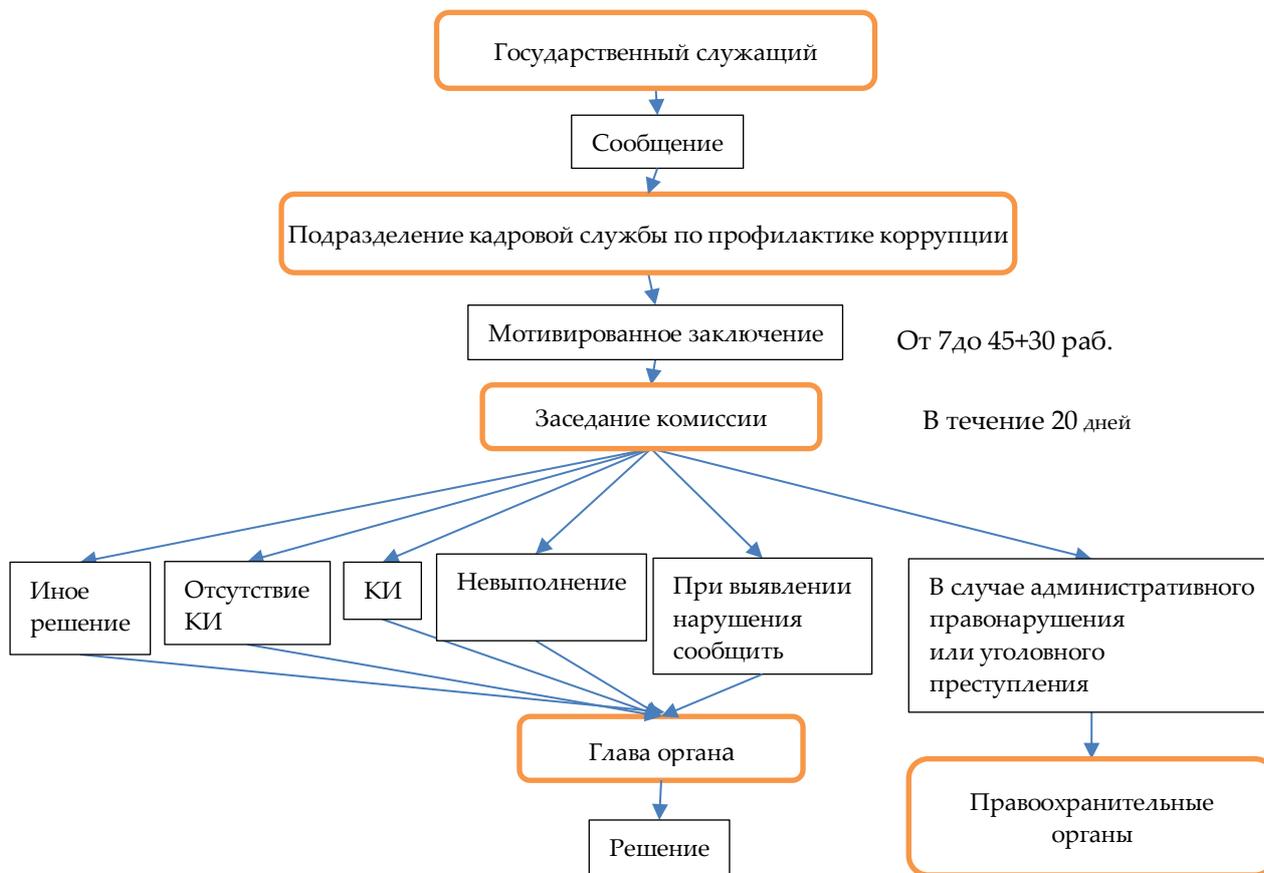
- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- уведомить работодателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения;
- работодатель, если ему стало известно о возникновении у лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (чч. 1, 2, 3 ст. 11).

Закон также конкретным образом обязывает лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности, сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (закон 273-ФЗ: ч. 4.1 ст. 12.1). Согласно закону 79-ФЗ, сообщение работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принятие мер по предотвращению такого конфликта относятся к числу основных обязанностей государственного служащего (п. 12 ч. 1 ст. 15).

Рассмотрение сообщений о частных интересах регулируется с помощью конкретных процедур. В отношении гражданских служащих представитель нанимателя принимает меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ч. 4 ст. 19 закона 79-ФЗ). Вместе с тем законом также предусмотрено образование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов (ч. 5 ст. 19) (далее — комиссии по урегулированию конфликта интересов). Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 регулирует порядок рассмотрения комиссиями по урегулированию конфликта интересов сообщений, поданных государственными служащими.



Рассмотрение сообщений государственных служащих о наличии личной заинтересованности (Указ от 01.07. 2010 № 821).²⁷



Такая процедура длительна и может нарушать обязательства государственного органа по своевременному выполнению задач, которые могут затрагиваться частными интересами. Отчасти снижение эффективности является оправданной жертвой во благо повышения уровня вовлеченности и коллегиального характера процесса рассмотрения сообщений.

Рекомендация. Рассмотреть возможность внедрения процедуры оперативного разрешения конфликта интересов, когда сообщение о наличии частного интереса явно указывает на существование (возможного) конфликта интересов и кадровая служба / руководитель государственного органа знают о существовании эффективного способа разрешения конфликта. О таких случаях следует уведомлять соответствующую комиссию по урегулированию конфликта интересов.

²⁷ Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 (ред. от 19.09.2017) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов". В отношении замещающих государственные должности – см. Указ Президента РФ от 22.12.2015 N 650 "О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации".



Пример простой процедуры разрешения конфликта интересов из законодательства Эстонии:

1. должностному лицу запрещено совершать какие-либо действия или принимать решения, если:

- 1) решение принимается или действие совершается в отношении самого должностного лица или связанного с ним лица;
- 2) должностному лицу известно об экономических или иных интересах этого должностного лица или связанного с ним лица, которые могут повлиять на данное действие или решение;
- 3) должностное лицо осознает коррупционный риск.

2. В случае, указанном в части 1 настоящей статьи, должностному лицу запрещено поручать задание по совершению действия или принятию решения своим подчиненным. Должностное лицо должно немедленно сообщить своему непосредственному начальнику либо лицу или органу, имеющему право назначить ответственное лицо в случаях, указанных в части 1 настоящей статьи, и последний должен выполнить действие или принять решение или поручить эту задачу другому должностному лицу. (Закон о борьбе с коррупцией, пункты 1 и 2 статьи 11)

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения соответствующего лица (например, перевод в другой отдел, исключение из конкурсной комиссии, вплоть до отстранения от исполнения должностных обязанностей) и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов (например, прекращение трудовых отношений с другой организацией) (закон 273-ФЗ: ч. 4 ст. 11; 79-ФЗ: п. 4 ч. 3.1 ст. 19, ч. 2 ст. 32). Закон 273-ФЗ также предусматривает предотвращение или урегулирование ситуации путем отвода или самоотвода соответствующего лица (закон 273-ФЗ: ч. 5 ст. 11). Эти положения, в целом, охватывают те варианты, которые предусмотрены международными стандартами.

Согласно Обзору практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1 от 3 апреля 2018 г. «наиболее распространенными мерами по предотвращению и урегулированию конфликта интересов» признаны²⁸:

- i. изменение должностного или служебного положения должностного лица, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей;
- ii. отказ должностного лица от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Рекомендация. Включить другие меры урегулирования конфликта интересов и более четко систематизировать их в антикоррупционном законодательстве. Часть дополнительных мер можно почерпнуть из: а) международных стандартов; б) перечней механизмов, которые рекомендованы корпоративному сектору²⁹; в) предложены в российской правовой доктрине³⁰.

²⁸ См. раздел II документа: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/13/1>

²⁹ См. Рекомендации Минтуды РФ по комплаенсу, которые в этой части шире (см. соотв. раздел настоящего доклада).

³⁰ См.: Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. N 5. С. 4 - 14.



Например, продажа ценных бумаг, раскрытие конфликта интересов при назначении на должность и т.д.

Процедура рассмотрения конкретных ситуаций возникновения конфликта интересов предусматривает однозначную необходимость принятия мер реагирования при установлении свидетельств, подтверждающих формальные признаки наличия конфликта интересов. Однако разнообразие практических жизненных ситуаций может показывать, что наличие неких формальных признаков не всегда может вести к конфликту интересов.

Рекомендация. Рассмотреть возможность включения в законодательство (или в официальные обобщения судебной практики) понятие «незначительной личной заинтересованности», которая не должна (по решению комиссии) приводить к значимому конфликту интересов и вести к мерам, указанным в законе (вроде перемещения в должности или отказа от выгоды).

5.2 Органы по урегулированию конфликта интересов

Международные стандарты и лучшие практики

В международных источниках отсутствует информация о том, какие органы должны отвечать за урегулирование конфликтов интересов. Например, в Руководстве ОЭСР содержится общее заявление о том, что «государственные органы и правительственные учреждения несут ответственность за обеспечение эффективной реализации политики в области конфликтов интересов» без указания конкретных институциональных механизмов надзора. В Законодательном инструментарии Совета Европы по конфликтам интересов используется термин «лица, ответственные за урегулирование конфликта интересов», которые «являются назначенными сотрудниками или организационными подразделениями, ответственными за управление конфликтами интересов в сотрудничестве с соответствующим государственным должностным лицом» (ст. 11). Таким образом, международные стандарты, как правило, не требуют создания специализированных органов для урегулирования конфликтов интересов на регулярной основе, но допускают их в качестве одного из вариантов.

Однако там, где существует необходимость обеспечения более надежных гарантий независимости, специализированные органы должны играть определенную роль. Поскольку урегулирование конфликтов интересов является частью политики и практики предупреждения коррупции, можно утверждать, что по крайней мере часть работы в этой области должна проводиться органом (или органами) по предупреждению коррупции, как это предусмотрено в статье 6 КПК ООН. Такой орган власти должен иметь «необходимую самостоятельность (...) с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния». Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов дополнительно рассматривает этот вопрос в положении о внешнем надзоре: «Соблюдение и эффективность применения положений о конфликте интересов подлежат регулярным внешним проверкам, а также внешнему надзору, в том числе со стороны надзорных органов, органов, занимающихся вопросами честности и неподкупности, суда аудиторов, омбудсменов или парламентских комиссий по расследованию» (ст. 17). В идеале требования, касающиеся необходимой самостоятельности и внешнего надзора, должны удовлетворяться в рамках институциональной основы урегулирования конфликта интересов.



5.2.1 Федеральный уровень

На федеральном уровне в урегулировании конфликтов интересов участвуют несколько видов учреждений. Комиссии по урегулированию конфликта интересов обладают в основном консультативными компетенциями в отношении большинства гражданских служащих. В компетенцию Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума, а также Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции входят высшие должностные лица (занимающие государственные должности и др.).

Комиссии по урегулированию конфликта интересов

Закон 79-ФЗ предусматривает образование в органе по управлению государственной службой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (ч. 5 ст. 19). Комиссия по урегулированию конфликта интересов создается на основании акта государственного органа в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821. Комиссии по урегулированию конфликта интересов уполномочены рассматривать вопросы, касающиеся государственных служащих, за некоторыми исключениями, такими как лица, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Президентом и Правительством Российской Федерации.

В состав комиссии входят председатель комиссии, его заместитель, секретарь и члены комиссии (п. 7 Указа № 821). Говоря более конкретно, в ее состав входят заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии), руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем, представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции или соответствующего подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации, представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования. Руководитель государственного органа может принять решение о включении в состав комиссии представителей общественного совета или профсоюзной организации. Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии (ст. 8, 9 и 11 Указа № 821).

Рекомендация. В целях укрепления представительного характера работы комиссий по урегулированию конфликта интересов предусмотреть для общественных организаций, цели которых включают противодействие коррупции, и организаций, представляющих деловые круги, возможность обращаться к председателю комиссии с просьбой об участии в заседании комиссии с правом совещательного голоса.

Комиссии по урегулированию конфликта интересов выполняют несколько задач. Из них самое непосредственное отношение к вопросам конфликта интересов имеют:



- обзор материалов проверки, переданных руководителем государственного органа;
- рассмотрение заявлений бывших государственных служащих о разрешении занимать должности или осуществлять работу в коммерческих или некоммерческих организациях;
- рассмотрение сообщений лиц, замещающих государственные должности, о частных интересах;
- рассмотрение обращения руководителя государственного органа или какого-либо члена комиссии о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

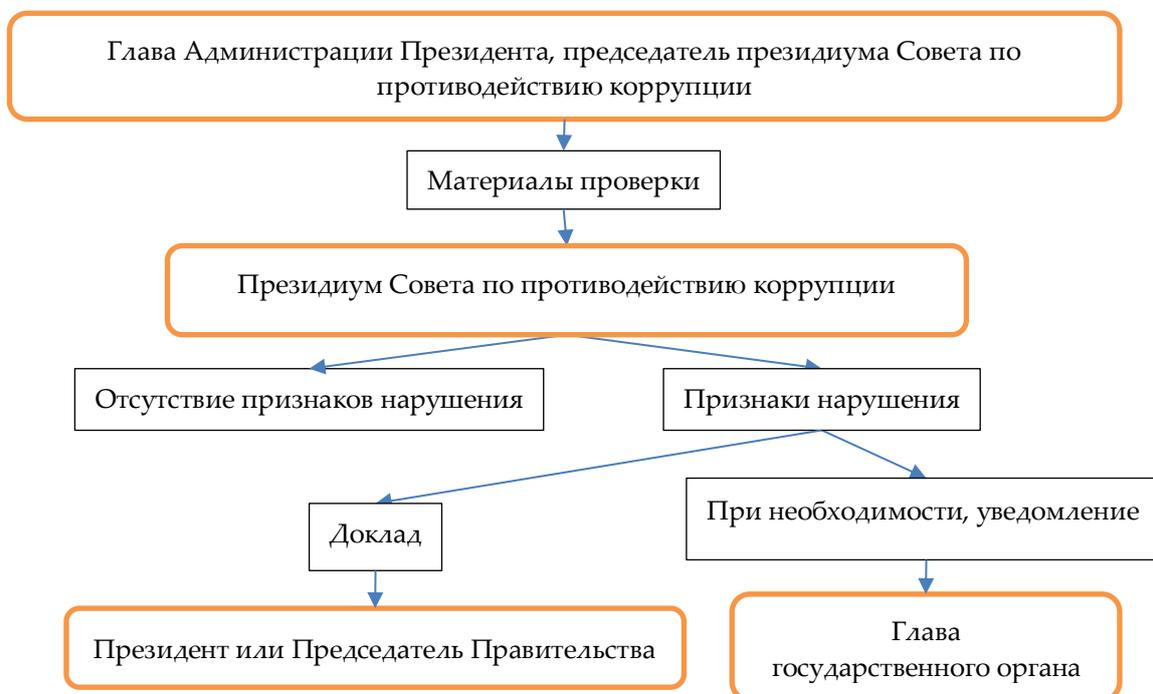
Рассмотрение материалов проверки и материалов, касающихся соблюдения антикоррупционных требований, в рамках комиссии по урегулированию конфликта интересов (Указ 1 июля 2010 г. № 821)



Как правило, роль комиссий носит консультативный характер при руководителе соответствующего органа власти, где они созданы (за исключением решения о трудоустройстве бывшего служащего). Представляется правомерным, что в иерархической организации руководитель обладает высшим правом принятия решений, а вместе с тем несет ответственность за любое решение. Однако систематические отклонения рекомендаций комиссии могут послужить основанием для проведения внешнего контроля и расследования причин возникновения такой ситуации.

Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и президиум Совета

Основной миссией Совета является поддержка развития антикоррупционной политики, координация деятельности органов исполнительной власти и контроль за реализацией такой политики. В состав президиума Совета входит группа членов Совета, возглавляемая главой Администрации Президента Российской Федерации. Согласно Указу от 25 февраля 2011 г. № 233 президиум, в частности, рассматривает вопросы, касающиеся соблюдения требований к служебному поведению некоторых государственных должностных лиц (ч. «а» ст. 1 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066), федеральные государственные служащие, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также некоторые другие категории должностных лиц, а также вопросы, касающиеся урегулирования конфликта интересов. По решению Президента или главы Администрации Президента президиум рассматривает такие вопросы также в отношении любых других должностных лиц, которые обязаны представлять данные о доходах, имуществе и денежных обязательствах (Указ № 815 от 19 мая 2008 г.). Президиум также рассматривает заявления бывших должностных лиц в связи с трудоустройством. В целом функции Президиума Совета несколько напоминают функции комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Рассмотрение материалов проверки соблюдения требований об урегулировании конфликта интересов (Указ от 25 февраля 2011 г. № 233)

Управление при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции

Управление по противодействию коррупции обладает широким кругом функций (Указ от 3 декабря 2013 г. № 878).³¹ Помимо выполнения прочих функций, Управление:

- обеспечивает соблюдение работниками Администрации Президента ограничений и запретов, требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязательств, установленных законом 273-ФЗ;
- осуществляет проверку соблюдения должностными лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и отдельными иными категориями государственных должностных лиц запретов, ограничений и обязанностей в соответствии с антикоррупционным законодательством, а также соблюдения бывшими государственными служащими Администрации Президента ограничений при заключении трудового договора после окончания федеральной гражданской службы.

Рекомендация. С должным учетом конституционных принципов Российской Федерации рассмотреть возможность введения более серьезных гарантий, обеспечивающих полную независимость органов, рассматривающих нарушения, связанные с конфликтом интересов, чтобы они могли эффективно выполнять свои функции и не подвергаться незаконному влиянию. В контексте нынешней системы организации публичного политического порядка централизованная схема работы, возглавляемая структурами Администрации Президента РФ не выглядит нелогично, однако в перспективе, вероятно, имело бы смысл переоценить общие подходы, например, подготовив почву для создания влиятельного независимого антикоррупционного ведомства.

В ряде стран правоприменение в отношении урегулирования конфликта интересов возлагается на органы, имеющие гарантии против политического вмешательства. Например, в Латвии Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (далее - БПБК) имеет право применять меры административной ответственности к должностным лицам (включая президента государства, членов парламента и членов Кабинета министров) за нарушение Закона о предотвращении конфликта интересов в деятельности должностных лиц.

БПБК осуществляет свою деятельность под руководством Кабинета министров. Его гарантии включают следующие меры:

- Кандидаты на должность Главы БПБК выбираются на открытом конкурсе и оцениваются комиссией, в которую входят только неполитические должностные лица (однако окончательное решение о назначении принимается парламентом);
- Общее руководство, осуществляемое премьер-министром, не предусматривает права отклонять решения Главы БПБК или давать ему / ей указания принимать решения по вопросам, входящим в компетенцию БПБК по предотвращению и противодействию коррупции;
- Глава БПБК может быть освобожден от должности Парламентом, но перед этим комиссия, возглавляемая Генеральным прокурором и состоящая из неполитических

³¹ Указ Президента РФ от 03.12.2013 N 878 (ред. от 14.06.2018) "Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции"



должностных лиц, должна дать оценку основаниям для такого решения. (Закон о БПБК, статьи 2 и 4)

5.2.2 Анतिकоррупционные органы субъектов РФ и муниципального уровня

Структура органов, задействованных в урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, является в субъектах РФ одним из немногих вопросов, где они проявляют определенную самостоятельность в рамках, заданных федеральным законодательством.

Так, помимо комиссий по урегулированию конфликта интересов в отдельных региональных государственных органах в субъектах РФ существует сложная система специализированных антикоррупционных органов, которые могут иметь то или иное отношение к вопросам урегулирования конфликта интересов (методологическое, организационное и прочее).

Указом Президента РФ 2015 г. №364³² в субъектах РФ предусмотрено образование:

- i. «комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации»,
- ii. «органов субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений».

Причем данный Указ предусматривает типовые положения для обоих типов органов.

Данная рекомендация о формировании этих органов реализуется в субъектах РФ довольно последовательно, но в разном стиле:

А) Комиссии по координации зачастую учреждаются специальным решением губернатора о создании данной комиссии. Правда, в некоторых случаях они могут быть созданы и неспециализированным решением, но согласно Указу Президента это всегда будет оформлено решением губернатора³³. Статус комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации подчеркивает и то, что согласно п. 9 Указа Президента РФ №364 «Председателем комиссии по должности является высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или лицо, временно исполняющее его обязанности». Они выполняют роль комиссий по урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ³⁴, для которых «федеральными законами не предусмотрено иное».³⁵

Б) Органы субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений специально приспособлены для централизованного решения на уровне субъекта РФ вопросов, связанных с устранением и урегулированием конфликтов

³² Указ Президента РФ от 15.07.2015 N 364 (ред. от 19.09.2017) "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции";

³³ Например, в Башкирии – в форме регионального Указа о мерах по реализации Указа Президента РФ: Указ Главы РБ от 09.10.2015 N УГ-249 (ред. от 02.02.2018) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года N 364 "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции";

³⁴ П. 4 Типового положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утвержденного Указом №364;

³⁵ При этом сами губернаторы являются лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации.



интересов. В том числе такие органы правомочны рассматривать ситуации конфликтов интересов как занимающих государственные должности субъектов РФ, так и государственных служащих субъектов РФ³⁶. Не предполагается, что данные органы могли бы координировать работу по урегулированию конфликтов интересов в отношении федеральных государственных служащих, работающих в территориальных подразделениях федеральных органов власти.

Из положений пп. «н» п. 7 Указа Президента РФ №364 следует организационное подчинение комиссии по профилактике коррупционных и иных правонарушений по отношению к комиссии по координации работы по противодействию коррупции, которое организационно напоминает соподчинение на федеральном уровне Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции Совету при Президенте РФ по противодействию коррупции.

Особенности учреждения органов субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений стилистически различается: «в отдельных субъектах Российской Федерации были сформированы специализированные органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в других в соответствии с требованиями указа Президента РФ уточнены основные функции действовавших специализированных региональных антикоррупционных органов. В значительной доле субъектов РФ функции органов по профилактике коррупционных правонарушений были переданы региональным органам исполнительной власти в качестве дополнительных функций к уже имеющимся основным»³⁷.

Так, в Республике Карелия – это Государственный контрольный комитет³⁸; в Курской области – Комитет по профилактике коррупционных и иных правонарушений³⁹; в Республике Татарстан – управление Президента по вопросам антикоррупционной политики⁴⁰; в Краснодарском крае – управление краевой администрации⁴¹; в Тюменской области применена довольно интересная схема: с одной стороны, за профилактику отвечает Аппарат губернатора, с другой стороны, акт об этом назван таким образом, чтобы исключить зависимость⁴²; в Приморском крае – департамент по профилактике в

³⁶ См., например, п. 7 Указа №365 ;

³⁷ См.: Кабанов П.А. Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10, № 3. С. 188;

³⁸ Постановление Правительства РК от 29.09.2015 N 312-П(ред. от 06.04.2017)"Об утверждении Положения о Государственном контрольном комитете Республики Карелия";

³⁹ Постановление Губернатора Курской области от 07.02.2017 N 41-пг (ред. от 24.11.2017) "Об утверждении Положения о комитете Администрации Курской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений";

⁴⁰ Указ Президента РТ от 31.01.2011 N УП-37(ред. от 02.12.2017)"Об утверждении Положения об Управлении Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики";

⁴¹ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 22.02.2017 N 117(ред. от 26.03.2018)"Об управлении контроля, профилактики коррупционных и иных правонарушений администрации Краснодарского края"(вместе с "Положением об управлении контроля, профилактики коррупционных и иных правонарушений администрации Краснодарского края").

⁴² Постановление Губернатора Тюменской области от 14.09.2016 N 167 (ред. от 14.08.2017) "Об основных гарантиях организационной и функциональной независимости органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Тюменской области и о внесении изменений в некоторые акты";



Администрации края⁴³; в Ставропольском крае – отдел по профилактике аппарата Правительства⁴⁴; в Иркутской области – управление по профилактике в Правительстве⁴⁵; в Тверской области – «орган по профилактике»⁴⁶ и т.д.

Организационная схема специализированных антикоррупционных органов субъектов РФ, заданная Указом Президента РФ 2015 г. №364, представляется вполне работоспособной. Правомочность субъектов РФ формировать такие органы, исходя из региональных управленческих особенностей, соответствует Конституции РФ.. Больше вопросов вызывает неопределенность, связанная с отсутствием последовательности в реализации ч. 5 ст. 19 ФЗ-79, которая оговаривает создание «федерального государственного органа по управлению государственной службой». Представляется, что функции этого предполагаемого органа в настоящее время разделены между Советом при Президенте по РФ по противодействию коррупции, Управлением при Президенте РФ по вопросам противодействия коррупции, Министерством труда и социального развития РФ и рядом других федеральных органов. Субъекты РФ за отсутствием федерального образца также часто оставляют открытым вопрос об учреждении специального органа по управлению государственной гражданской службой субъекта РФ⁴⁷.

Рекомендация. Внести определенность в федеральное законодательство в отношении создания «федерального государственного органа по управлению государственной службой», в т.ч. в ч. 5 ст. 17 ФЗ-79.

Федеральное законодательство формально не обязывает создавать комиссии по урегулированию конфликта интересов в каждом организационно обособленном подразделении органа власти. В нормативном акте государственного органа о создании комиссии «может быть предусмотрена возможность осуществления комиссией, созданной в территориальном органе государственного органа, полномочий в отношении нескольких территориальных органов государственного органа.»⁴⁸ Очевидно, что аналогичная возможность существует и для случаев, связанных с работой территориальных подразделений государственных органов субъектов РФ.

⁴³ Постановление Администрации Приморского края от 06.11.2015 N 426-па (ред. от 28.08.2017) "О создании департамента по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края и об утверждении Положения о департаменте по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края";

⁴⁴ Постановление Губернатора Ставропольского края от 11.10.2015 N 556 (ред. от 15.09.2017) "Об утверждении Положения об отделе по профилактике коррупционных правонарушений аппарата Правительства Ставропольского края";

⁴⁵ Приказ аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области от 13.10.2015 N 38-пра (ред. от 20.02.2017) "Об утверждении Положения об управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений"

⁴⁶ Постановление Правительства Тверской области от 06.10.2015 N 472-пп (ред. от 14.12.2017) "Об органе Тверской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений";

⁴⁷ В ряде субъектов РФ вопрос об этом все же нашел формальное разрешение. Например, пп. 6 п. 2 Постановления Правительства РК от 29.09.2015 N 312-П(ред. от 06.04.2017) "Об утверждении Положения о Государственном контрольном комитете Республики Карелия" ("Собрание законодательства РК", N 9, сентябрь, 2015, ст. 1774) указывает «2. Комитет является органом исполнительной власти Республики Карелия, осуществляющим: ... 6) функции государственного органа Республики Карелия по управлению государственной гражданской службой Республики Карелия....».

⁴⁸См. п. 3.3. "Методических рекомендаций по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах"(одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 13.04.2011 N 24);



Что касается оптимизации процесса формирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальном уровне, то ФЗ-25 не содержит формальной обязанности их учреждать, предусматривая лишь их право на это⁴⁹. Однако в п. 8 Указа Президента №821 содержится рекомендация для органов местного самоуправления по формированию такого института в своем составе⁵⁰.

Если исключить излишний формализм, то данную рекомендацию вполне можно истолковать в приведенной в отношении государственных органов логике. Например, в городских и сельских поселениях конфликт интересов могли бы рассматривать комиссии, созданные на уровне муниципальных районов и городских округов, то есть муниципальных образований более высокого уровня. Помимо прочего это решило бы проблему нехватки профессиональных кадров для таких подразделений в низовых звеньях органов местного самоуправления.⁵¹ Тем более что рекомендации подобного рода уже высказывались в российской литературе⁵².

Среди интересных особенностей стилистического оформления создания на муниципальном уровне комиссий по урегулированию конфликта интересов для муниципальных служащих можно отметить, что в муниципалитетах даже одного и того же субъекта РФ решения могут приниматься как представительными, так и исполнительными органами местного самоуправления⁵³. В Архангельской области установлено, что муниципальные комиссии не «могут» создаваться, а «создаются». Причем, если они не созданы решением представительных органов местного самоуправления, то создаются распоряжением исполнительных⁵⁴.

Также можно обратить внимание, что иногда и на муниципальном уровне создаются специализированные органы по профилактике коррупции, которые могут объединять свой функционал с функционалом обычных учреждаемых в органах местного самоуправления комиссий по урегулированию конфликтов интересов⁵⁵.

⁴⁹П 4 ст. 14.1. ФЗ-25;

⁵⁰«8. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления :а) в 2-месячный срок разработать и утвердить положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (муниципальных служащих) и урегулированию конфликта интересов» // Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 (ред. от 19.09.2017) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" // "Собрание законодательства РФ", 05.07.2010, N 27, ст. 3446;

⁵¹ Нормативная практика на этот счет уже имеется: согласно п. 6 ст. 14.1. Закон Архангельской области от 27.09.2006 N 222-12-ОЗ (ред. от 02.04.2018) "О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области" об этом могут заключаться соглашения между органами местного самоуправления разных уровней;

⁵² См.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я. Хабриева. Москва – 2012;

⁵³ Например, в Башкирии: Решение Совета городского округа г. Сибай РБ от 27.02.2013 N 219 "О Положении о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих городского округа город Сибай Республики Башкортостан и урегулированию конфликта интересов", Распоряжение главы Администрации городского округа г. Агидель РБ от 03.07.2009 N 89-р "О создании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов".

⁵⁴ П. 4 ст. 14.1 Закона Архангельской области от 27.09.2006 N 222-12-ОЗ (ред. от 02.04.2018) "О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области";

⁵⁵ Распоряжение Администрации Упоровского муниципального района (Тюменская область – ред.) от 30.11.2015 N 67 "Об утверждении Положения о подразделении администрации Упоровского муниципального района по профилактике коррупционных и иных правонарушений"; Постановление администрации города Кимры от 01.03.2016 N 96-па"О



В российской научной и аналитической литературе вопросам организации деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов уделяется большое внимание. К проблемам работы комиссий, в особенности на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, относят:

- i. нарушения при определении состава комиссий (количество членов, не замещающих должности в органе власти; их компетентность и независимость и т.д.);
- ii. нарушения при ведении протоколов заседаний комиссий;
- iii. непроведение заседаний комиссий в течение года (даже в случае наличия информации, поступившей от правоохранительных органов);
- iv. отсутствие методического обеспечения комиссий;
- v. отсутствие решения организационно-технических вопросов: сроки согласования кандидатур в состав комиссии, оплата труда независимых экспертов и т.д.⁵⁶
- vi. отсутствие опубликованной информации о работе комиссий по урегулированию конфликта интересов и многие другие⁵⁷.

Рекомендация. Закрепить на федеральном уровне право органов местного самоуправления разных уровней заключать соглашения об учреждении единых комиссий по урегулированию конфликтов интересов и предусмотреть соответствующий организационный механизм их работы.

Рекомендация. Продолжить работу по оптимизации нормативной и методической основы деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов в соответствии с указанными рекомендациями ученых и практиков.

5.3 Контроль за урегулированием конфликта интересов

Международные стандарты и лучшие практики

Соответствующие международные документы содержат ограниченные указания относительно того, как именно должны осуществляться меры контроля. Вместе с тем указывается необходимость «обеспечить взаимодействие системы управления и внутреннего контроля с органами внешнего надзора, включая независимых аудиторов или омбудсмена, для выявления чиновников, которые не выполняют требования соответствующих стандартов» (Руководство ОЭСР).

Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов предусматривает, среди прочего:

создании подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений"(вместе с "Положением о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений Администрации города Кимры Тверской области", "Составом подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений Администрации города Кимры Тверской области");

⁵⁶ См.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я. Хабриева. Москва – 2012. С. 129-141;

⁵⁷ Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа. Доклад подготовлен командой «Трансперенси Интернешнл - Россия» при участии Валерии Исаевой и Яны Щетинской. Москва, Санкт-Петербург, Калининград, 2017.



- ответственность кадровых служб совместно с ответственными лицами по урегулированию конфликта интересов за проверку отсутствия несовместимости у кандидатов на публичные должности;
- возможность подачи жалоб (в том числе анонимных) и обязанность должностных лиц предоставлять информацию об известных им конфликтах интересов, сторонами которых являются другие государственные должностные лица, а также
- регулярные внешние аудиты и внешний надзор, в том числе и со стороны надзорных органов, органов, занимающихся вопросами честности и неподкупности суда, аудиторов, омбудсменов или парламентских комиссий, осуществляющих расследования (ст. 12, 16, 17).

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ устанавливает обязанность правоохранительных органов или иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц информировать подразделения кадровых служб о фактах несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов либо неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ч. 4.1 ст. 5). Однако это обязательство не подкрепляется санкциями.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о внесении в законы 273-ФЗ и 79-ФЗ положений о санкциях в отношении должностных лиц за непредставление сведений о фактах, указанных в ч. 4.1 ст. 5 закона 273-ФЗ.

Уполномоченное подразделение Администрации Президента РФ может проводить проверки, связанные со сведениями о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими должности или претендующими на их замещение, если представление таких сведений является обязательным, а также с соблюдением лицами (закон 273-ФЗ: п. 1 и 1.1 ч. 1 ст. 7.1) запретов, ограничений и обязанностей в соответствии с антикоррупционным законодательством (ч. 1 ст. 13.4). Проверка на соответствие правилам после окончания трудовой деятельности должно осуществляться в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации (ч. 6 ст. 12). Однако такого порядка пока не установлено. Кроме того, подразделением Аппарата Правительства, кадровыми службами федеральных государственных органов и их территориальных органов, а также соответствующими подразделениями федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и их территориальными органами проводятся проверки в соответствии с их компетенцией.

Рекомендация. Во исполнение ч. 6 ст. 12 273-ФЗ разработать порядок проверки соблюдения бывшим служащим запрета на замещение на условиях трудового договора должности в организациях.

Два указа Президента регулируют процесс проведения проверок соблюдения ограничений по службе в отношении лиц, замещающих государственные должности РФ (№ 1066 от 21 сентября 2009 г.), и государственных служащих (№ 1065 от 21 сентября 2009 г.). Проверка инициируется посредством предоставления соответствующими



лицами информации в письменном виде. В том, что касается негосударственных субъектов, круг весьма ограничен — постоянные руководящие органы политических партий и других общероссийских общественных объединений, Общественная палата Российской Федерации и общероссийские средства массовой информации. Анонимная информация не принимается к рассмотрению (процедура, утвержденная Указом № 1065: пп. 10 и 11; процедура, утвержденная Указом № 1066: пп. 4 и 5).

Рекомендация. Внедрить проверки, основанные на информации, полученной от открытого круга лиц, а также на информации, полученной из анонимного источника. Нет оснований не начинать проверку, когда обоснованная жалоба, которая явно выходит за рамки простого утверждения, свидетельствует о бесспорном наличии нарушения независимо от источника информации.

Продолжительность проверки составляет не более 60 дней с возможностью продления до 90 дней. Из буквального толкования положений указанных актов остается неясным, каким будет результат проверки, если окажется невозможным получить необходимую информацию к установленному сроку. В целом простое превышение предельного срока, особенно если оно вызвано непредставлением информации третьей стороной, не должно служить основанием для рассмотрения дела в качестве *res judicata* без возможности его открытия после получения информации.

Рекомендация. Включить в акты, регулирующие проведение проверок соблюдения обязанностей об урегулировании конфликта интересов, разъяснения о том, что проверка может быть возобновлена в случае получения новой информации о возможном конфликте интересов.

Поскольку конфликт интересов может затрагивать частные интересы должностных лиц, которые связаны с лицами или активами за рубежом, необходимо развивать практику запроса информации из иностранных источников.

Рекомендация. Ввести в акты, регулирующие проведение проверок соблюдения обязанностей об урегулировании конфликта интересов, процедуру запроса и получения информации о зарубежных активах и интересах за рубежом в законодательство о конфликте интересов.

Механизм инициативного (*ad hoc*) контроля за соблюдением положений о конфликте интересов, который реализуется вне прямой связи с регулярными процедурами декларирования лицами своих интересов, отсутствует. Однако на практике может случиться так, что публичное должностное лицо выполняет свои функции в ситуации неурегулированного конфликта интересов, в то время как конкретной причины для проведения проверки не возникает.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении практики инициативного мониторинга конфликтов интересов. Такой мониторинг должен также охватывать государственных должностных лиц, покинувших государственные должности в течение установленного периода (кроме того, следует ввести санкции, которые могут применяться в отношении неурегулированных конфликтов интересов бывших государственных должностных лиц).

Система инициативного мониторинга может иметь разные формы. Например, в бывшей югославской Республике Македонии закон предусматривает особый вид мониторинга для выявления случаев благоприствования или дискриминации после выборов. Государственная комиссия по предупреждению коррупции



рассматривает и оценивает все контракты, государственные закупки и другие коммерческие сделки, совершенные в течение одного года после окончания выборов Президента Республики, выборов депутатов в Ассамблею или местных выборов, между государственными органами, органами местного самоуправления, государственными предприятиями и другими юридическими лицами, управляющими государственным капиталом и национальными или иностранными юридическими лицами, а также все разрешения, лицензии и другие решения, признающие права или привилегии юридическим лицам в соответствии законом, или лишение или ограничение таких прав или привилегий (Закон о предупреждении коррупции, пункт 1 статьи 15).

Цитируется из Законодательного инструментария Совета Европы по конфликту интересов (2015 г.).

Контроль за урегулированием конфликта интересов представителей власти представляет собой деятельность, которая перманентно осуществляется так или иначе многими государственными, общественными институтами, не исключаются возможности участия в этом процессе простых граждан, общественных объединений, средств массовой информации, а также предпринимателей, коммерческих юридических лиц и их организаций. Главная проблема продуктивности такого контроля, который можно считать внешним, состоит в доступности информации об альтернативной, внеслужебной деловой активности представителей власти. Поэтому успех внешнего контроля тесно связан с объемом и качеством установленных в законе обязанностей по декларированию своих интересов чиновниками и порядка обнародования этой информации. Но и в этом случае подобный контроль не станет систематическим, если только речь не идет о специализированных гражданских инициативах или особых функциях неких публичных институтов, которые специально ставят для себя такую задачу.⁵⁸

Рекомендация. Пересмотреть механизмы опубликования информации о декларировании личных интересов в пользу большей широты и прозрачности, установить ответственность за невыполнение обязанности по обнародованию в требуемом объеме соответствующих отчетных сведений.

Что касается систематического внутреннего контроля за урегулированием конфликта интересов, то важно, что административного подчинения между комиссиями по урегулированию конфликта интересов не устанавливается. Не предусмотрен вариант обжалования решения комиссии по урегулированию конфликта интересов в некую «вышестоящую» комиссию, поскольку таковой формально не существует. Каждая комиссия по урегулированию конфликта интересов создается при соответствующем органе власти, а решение принимается руководителем этого органа. Данное решение может быть обжаловано гражданином в суд.

Тем не менее, существуют различные координационные органы, которые вправе рассматривать и обобщать практику работы комиссий по урегулированию конфликта интересов. К ним относятся:

⁵⁸ Например, речь может идти о сервисе «Декларатор», который поддерживается на инициативной основе российским некоммерческой организацией «Трансперенси Интернешнл — Россия». URL: <https://declarator.org/>



- а) Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, Президиум которого по решению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ может принять к своему рассмотрению по существу любой вопрос, касающийся урегулирования конфликта интересов любых должностных лиц⁵⁹. Кроме того он издает Методические рекомендации, имеющие большое значение на практике⁶⁰. Также определенные функции в отношении обобщения практики работы комиссий по урегулированию конфликта интересов имеются у Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции⁶¹;
- б) Министерство труда и социального развития РФ, которому Президентом РФ поручено вести методическую работу в сфере соблюдения на государственной службе антикоррупционных запретов и ограничений.⁶² И которое в этой связи издает соответствующие методические рекомендации, поддерживает профильный раздел на своем официальном сайте, активно развивает работу по обобщению практики комиссий по урегулированию конфликта интересов⁶³;
- в) Органы и их подразделения, которые создаются во исполнение Указа Президента РФ 2015 г. №364 (подразделение федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ⁶⁴; орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений) не имеют специальной функции обобщения опыта работы комиссий по урегулированию конфликта интересов, однако в рамках подзаконного нормотворчества на уровне федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ включение отдельных элементов общего мониторинга за состоянием дел по урегулированию конфликта интересов возможно. Это может быть особенно актуально для тех региональных органов, которые имеют более комплексный антикоррупционный функционал, будучи созданными, например, задолго до выхода Указа №364 в 2015 г.

⁵⁹ Указ Президента РФ от 19.05.2008 N 815(ред. от 09.10.2017)"О мерах по противодействию коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 26.05.2008, N 21, ст. 2429;

⁶⁰ Например: "Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах"(одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 13.04.2011 N 24). Как и другие решения Президиума, оформляются протоколом;

⁶¹ Без этого была бы лишена смысла задача Управления по «подготовке предложений Президенту Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, а также урегулирования конфликта интересов» - Подпункт 3 п. 4 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, утвержденного Указом Президента РФ от 03.12.2013 N 878 (ред. от 14.06.2018);

⁶² См., например, п. 25 Указа Президента РФ от 02.04.2013 N 309 (ред. от 09.10.2017) "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции";

⁶³ URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programs/anticorruption/9>

⁶⁴ Согласно пп. «Г» п. 6 соответствующего типового положения, утвержденного Указом №364 Комиссия в целях выполнения возложенных на нее задач ... организует... разработку региональной антикоррупционной программы и разработку антикоррупционных программ органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (планов мероприятий по противодействию коррупции), а также контроль за их реализацией, **в том числе путем мониторинга эффективности реализации мер по противодействию коррупции**, предусмотренных этими программами.



Необходимо отметить ряд проблем, связанных с выстраиванием системной работы по контролю за практикой устранения и урегулирования конфликта интересов.

Во-первых, согласно Указу Президента РФ 2009 г. N 1066 (пп. «в» п. 1, п. 2 и др.) Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции обеспечивает проверку соблюдения лицами, замещающими государственные должности РФ Федерации «в течение трех лет, предшествующих поступлению информации, ... требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов»⁶⁵. Учитывая, что перечень занимающих государственные должности РФ лиц включает представителей федеральной законодательной власти, судебной власти РФ и других высших государственных органов⁶⁶, влияние президентского Управления по вопросам противодействия коррупции является весьма серьезным, учитывая нынешние фактические возможности Президента РФ участвовать в назначениях на ключевые посты, также как и снимать с ряда постов в связи «с утратой доверия Президента РФ».

Во-вторых, не вызывает особых нареканий возможность антикоррупционных органов власти субъектов РФ обобщать практику работы комиссий по урегулированию конфликта интересов, образованных не только в органах государственной власти субъектов РФ, но и практику работы комиссий органов местного самоуправления. Такой вариант работы косвенно можно обнаружить в полномочии по мониторингу антикоррупционной деятельности местных органов, которое предусмотрено пп. «о» пункта 7 Типового положения о Комиссии по профилактике конфликта интересов в субъектах РФ, утвержденного Указом Президента РФ №364⁶⁷. Очевидно, что интерес самих муниципальных комиссий по урегулированию конфликта интересов в получении неких методических руководств от органов субъектов РФ довольно высок.

Вместе с тем, существует риск, что в ряде субъектов РФ региональное законодательство может идти дальше и предусматривать право антикоррупционных органов субъектов РФ (комиссий по профилактике) рассматривать по существу ситуации конфликтов интересов лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы⁶⁸. Представляется, что этот вектор активности органов власти субъектов РФ противоречит духу ст. 12 Конституции РФ.

К компетенции региональных органов относится и регулирование муниципальной службы, они вправе проводить экспертизу правовых актов органов местного самоуправления по созданию и организации работы комиссий по урегулированию конфликта интересов в муниципальных образованиях, можно согласиться и с тем, что

⁶⁵ Указ Президента РФ от 21.09.2009 N 1066 (ред. от 15.05.2018) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.09.2009, N 39, ст. 4589.

⁶⁶ Указ Президента РФ от 11.01.1995 N 32(ред. от 15.05.2018)"О государственных должностях Российской Федерации" // "Российская газета", N 11-12, 17.01.1995.

⁶⁷ Предусмотрено «проведение в пределах своей компетенции мониторинга... деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях, а также соблюдения в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции»;

⁶⁸ См. например, в пп. 3 п. 2 ст. 7.5. Закона Архангельской области от 26.11.2008 N 626-31-ОЗ(ред. от 02.07.2018)"О противодействии коррупции в Архангельской области" // "Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва", N 31, 2008;



не противоречило бы смыслу антикоррупционного законодательства для гарантирования качества решений даже возможность включения в состав комиссий, образованных в органах местного самоуправления, специалистов государственных органов субъектов РФ⁶⁹, как и федеральных органов, поскольку Комиссии имеют в большей степени общественный и консультативный статус, а окончательное решение принимаются главой муниципального органа, при котором создана комиссия. Однако, при этом ведение кадровой политики в местных органах власти, а также рассмотрение любых коллизий в этой связи должно быть делом муниципальных образований.

Рекомендация. Необходимо уточнить в федеральном законодательстве пределы возможностей государственных органов субъектов РФ принимать участие в рассмотрении конфликтов интересов муниципальных должных лиц и муниципальных служащих.

⁶⁹ Например, Государственный контрольный комитет Республики Карелия «в сфере профилактики коррупционных правонарушений: участвует в пределах своей компетенции в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в органах исполнительной власти Республики Карелия и в органах местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия» - см. пп. 7 п. 10 Постановление Правительства РК от 29.09.2015 N 312-П(ред. от 06.04.2017)"Об утверждении Положения о Государственном контрольном комитете Республики Карелия" // "Собрание законодательства РК", N 9, сентябрь, 2015, ст. 1774;

Также идентично в Приморском крае: п. 3.1.3. Постановления Администрации Приморского края от 06.11.2015 N 426-па(ред. от 28.08.2017)"О создании департамента по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края и об утверждении Положения о департаменте по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края" // "Приморская газета", спецвыпуск, N 130(1148), 13.11.2015.



6 ПРОФИЛАКТИКА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

6.1 Декларирование доходов, расходов, интересов

Международные стандарты и лучшие практики

Декларирование интересов является широко признанным инструментом постоянного предотвращения конфликтов интересов. КПК ООН требует, чтобы государства-участники стремились обеспечить для государственных должностных лиц возможность направлять «заявления соответствующим органам, касающиеся, в частности, их внешней деятельности, занятости, инвестиций, активов и существенных даров или выгод, которые могут повлечь за собой коллизию интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц» (ч. 5 ст. 8). Модельный кодекс поведения для государственных служащих, изданный Советом Европы, гласит: «Если должностное лицо занимает такой пост, при котором его служебные обязанности могут задеть его личные или частные интересы, то в соответствии с законом он обязан заявлять о характере и размерах этих интересов во время своего назначения, затем через определенные промежутки времени и при любом изменении ситуации» (ст. 14). В Руководстве ОЭСР рекомендуется предоставлять государственным должностным лицам возможность выявлять и раскрывать соответствующие частные интересы. В Руководстве отмечается, что обычно это делается на периодической основе и в письменном виде. В случае изменения обстоятельств или возникновения новых обстоятельств государственные должностные лица раскрывают соответствующую информацию на индивидуальной основе. Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов также предусматривает представление регулярных заявлений о личных интересах публичных должностных лиц и перечисляет категории информации, которые должны в них содержаться (ст. 13).

Международные источники, как правило, содержат требование публичного раскрытия такой информации. Руководство ОЭСР допускает внутреннее раскрытие информации или раскрытие информации с ограниченным доступом. Однако оно также гласит, что публичное раскрытие информации является тем более уместным, чем более высокий статус имеет должностное лицо. Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов предусматривает публикацию заявлений онлайн в свободном доступе, текст заявлений должен быть представлен в удобном для поиска машиночитаемом формате (ст. 15).

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ требует от кандидатов на государственные должности и на некоторые другие категории должностей, а также от лиц, замещающих такие должности, представлять работодателю сведения о своих доходах, имущественных и материальных обязательствах, а также аналогичные сведения о своих супругах и несовершеннолетних детях. Для некоторых категорий обязанность представлять данные зависит от того, включена ли должность в соответствующий перечень (ч. 1 ст. 8). Обязательства для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности, отражены в ч. 4 ст. 12.1. 273-ФЗ.



Лица, замещающие должности, включенные в соответствующие перечни, представляют сведения о своих расходах, а также расходах своих супругов и несовершеннолетних детей в соответствии с законом 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и прочими нормативными правовыми актами (ч. 1 ст. 8.1 273-ФЗ).

Соответствующие данные имеют статус информации ограниченного доступа (ч. 3 ст. 8 273-ФЗ). Однако общие сведения, полученные из первичных деклараций, также публикуются на веб-сайтах соответствующих органов и представляются средствами массовой информации для публикации (ч. 4 ст. 8). По умолчанию проверка достоверности и полноты данных осуществляется работодателем самостоятельно или по запросу следственных органов.

Рекомендация. В законодательстве следует более четко указать, какие именно сведения из первичных деклараций имеют статус ограниченного доступа (например, личные контактные данные). Привести законодательство о защите персональных данных в соответствие с антикоррупционным законодательством в части опубликования сведений о доходах, расходах и иных интересах.

Закон 79-ФЗ обязывает государственного служащего представлять сведения о своих личных интересах и интересах членов своей семьи (п. 9 ч. 1 ст. 15). Закон, в частности, обязывает кандидатов на государственную должность и государственных служащих, замещающих должности, включенные в соответствующий перечень, представлять данные о доходах, имуществе и имущественных обязательствах, а также аналогичные данные о членах их семей (супругах и несовершеннолетних детях) (ст. 20). Статья 20.1 отражает обязанность представлять данные о расходах государственных служащих, занимающих должности, включенные в перечень.

В форме справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (Указ Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460⁷⁰) отсутствует важная информация, необходимая для мониторинга возможных конфликтов интересов, что затрудняет проведение проверок, касающихся конфликтов интересов. Например, форма не содержит следующие сведения:

- обо всех физических лицах, перечисленных в качестве лиц, состоящих в близком родстве или свойстве, в определении личной заинтересованности в законе 273-ФЗ (ч. 2 ст. 10). В Методических рекомендациях по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов Министерства труда и социальной защиты справедливо указывается на необходимость установления круга лиц, с которыми государственный служащий состоит в семейных или иных близких отношениях. Однако указанная форма справки не требует перечисления всех таких лиц. Лица, поступающие на государственную службу, также заполняют бланк, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р, в котором содержатся сведения о близких родственниках. Однако в него не входят братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей. Кроме того,

⁷⁰ Указ Президента РФ от 23.06.2014 N 460 "Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164568/



форма, которая представляется первоначально, может не быть обновлена своевременно при изменении ситуации;

- о лицах, проживающих с государственным служащим в рамках одного домохозяйства. Государственное должностное лицо может проживать совместно с другими лицами, не являющимися близкими родственниками. Все эти лица могут быть источником потенциального конфликта интересов. Ни одна из форм не требует их перечисления;
- об отдельных источниках дохода (только вид дохода и общая сумма по видам). Хотя государственный служащий обязан заранее уведомлять работодателя о прочих местах работы, увязка этой занятости с конкретными суммами дохода является сложной задачей. Сложно установить, откуда берутся эти суммы, если возможных источников дохода несколько. Кроме того, сбор полной информации о местах работы и источниках доходов супругов и детей не осуществляется другими способами;
- об отдельных соответствующих формах активов, таких как наличные деньги или криптовалюты;
- о статусе бенефициара, если он проистекает из права собственности на ценные бумаги и т. д.;
- о членстве или замещении неоплачиваемых должностей в организациях, которые могут стать потенциальным источником конфликта интересов.

Рекомендация. Форму справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера следует пересмотреть, с тем, чтобы сделать ее более пригодной для мониторинга конфликта интересов. Справка должна охватывать все основные источники личных интересов — близких лиц (родственников и членов семьи), конкретные источники дохода, бенефициарного владения, членство или замещение неоплачиваемых должностей и т. д.

Рекомендация. В целях облегчения осуществления контроля за конфликтами интересов государственных служащих со стороны граждан в справку о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должны вноситься определенные данные (например, дополнительные места работы, все прочие источники дохода, а также иные формы занятости, в том числе не приносящие доход).

Кроме того, сведения, представляемые кандидатами, не охватывают период времени вплоть до момента подачи сведений, а покрывают либо предыдущий год (в том, что касается доходов), либо предыдущий месяц (в том, что касается имущества и обязательств). Это означает, что невозможно в полной мере оценить интересы кандидата, которые актуальны на момент представления сведений. Например, если кандидат подает заявку на должность в ноябре, справка не будет раскрывать доход, полученный в январе-октябре того же года. Эта информация будет представлена в справке, подаваемой ежегодно, но она не будет доступна человеку, принимающему решение о назначении.

Рекомендация. Требовать от кандидатов объявлять о наличии соответствующих интересов, которые существовали в период с начала предыдущего года до момента подачи справки.



Рекомендация. Процесс приема на государственную службу должен включать в себя регулярный анализ личной заинтересованности кандидата в контексте его потенциальных обязанностей с целью выявления возможного влияния личных интересов на своевременное выполнение таких обязанностей. Проведение такого обзора должно быть установлено в качестве правового обязательства.

В момент ухода с государственной службы подача справки не требуется. Это осложняет процесс мониторинга конфликта интересов в промежутке времени между окончанием периода, охватываемого последней ежегодной справкой, и прекращением государственной службы.

Рекомендация. Требовать предоставления соответствующих сведений и раскрытия соответствующих интересов при увольнении с государственной службы.

Во Франции члены правительства и некоторые другие категории высокопоставленных должностных лиц обязаны представлять декларации об активах и декларации интересов.

Декларация интересов должна содержать следующую информацию:

- профессиональная деятельность, влекущая выплату вознаграждения или премии, осуществляемая на день назначения;
- профессиональная деятельность, влекущая выплату вознаграждения или премии, осуществлявшаяся в течение последних пяти лет;
- деятельность в качестве консультанта, выполняемая на день назначения и осуществляемая в течение последних пяти лет;
- участие в органах управления публичных или частных организаций или корпораций, компаний или партнерств на день назначения или в течение последних пяти лет;
- доли в капитале корпораций, компаний или партнерств на дату назначения;
- профессиональная деятельность, которая осуществляется на дату назначения супругом, гражданским партнером или супругом по общему праву;
- волонтерская работа, которая может привести к конфликту интересов;
- выборные функции и должности, осуществляемые/занимаемые на день назначения.

В декларации по пунктам указывается размер вознаграждений, надбавок или премий, полученных должностным лицом. (Закон № 2013-907 от 11 октября 2013 года о прозрачности общественной жизни, статья 4, статья 11)

В Литве должностные лица обязаны подавать декларации об интересах. В дополнение к определенным категориям информации, таким как долевое участие в компаниях (юридических лицах), лицо, подающее декларацию, также обязано указывать информацию о своих близких или знакомых, а также данные, которые могут вызвать конфликт интересов. Формулировка данного правила открытая и подразумевает, что лицо, подающее декларацию, должно принять во внимание все виды информации, которые могут иметь значение. Если появились новые данные либо если данные, указанные в поданной декларации, изменились, должностное лицо должно внести в нее изменения в течение 30 дней. В случае появления новых обстоятельств, которые



могут вызвать конфликт интересов, соответствующее лицо должно немедленно обновить декларацию, но не позднее, чем в течение семи календарных дней (Закон о регулировании общественных и частных интересов на государственной службе, глава 2).

Одна из ключевых проблем российского законодательства о декларировании интересов связана с обширностью круга лиц, на которых распространяется соответствующая обязанность. При этом повсеместно в антикоррупционных законах делается ссылка на некие «соответствующие перечни» лиц, которые устанавливаются подзаконными актами, что свидетельствует о недостаточно четко (концептуально) отработанных признаках обязанного субъекта.

Круг субъектов, имеющих обязанности по декларированию интересов в соответствии с 273-ФЗ, включает:

- лиц, замещающих государственные и муниципальные должности согласно предполагаемому в законодательстве кругу соответствующих субъектов (п. 4 ст. 12.1 ФЗ-273);
- государственные и муниципальные служащие по специальным перечням (п. 1 ст. 8 273);
- сотрудники государственных корпораций, публично-правовых компаний, публичных фондов (ПФР, ФСС, ФОМС и др.) иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов по специальным перечням;
- сотрудники организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами по специальным перечням;
- руководители государственных (муниципальных) учреждений;
- граждане, поступающие в вузы, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Однако в ряде случаев обязанность по декларированию несут не все представители данной группы, а лишь те, кто фигурирует в неких «специальных перечнях». Вопрос о четкости понимания границ круга обязанных субъектов является принципиальным для формирования однозначного правоприменения. На этот счет уже имеется судебная практика, в соответствии с которой лицо освобождается от ответственности за отсутствие декларации о доходах и расходах на том основании, что его должность не поименована в соответствующем перечне.⁷¹

Указ Президента РФ 2009 г. N 557, который направлен на формирование такого перечня в среде государственных служащих,⁷² эксплуатирует три разных подхода в отношении определения круга обязанных субъектов:

⁷¹ См.: "Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014).

⁷² Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 557 (ред. от 03.07.2018) "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей";



- 1) Применительно к федеральной государственной гражданской службе обязанными являются лица, относящиеся к высшей группе должностей согласно официальному Реестру должностей⁷³. В каждом федеральном органе власти такая группа должностей выделяется наряду с главной, ведущей, старшей и младшей. Как правило, речь идет о руководителях и заместителях руководителей основных подразделений таких органов;
- 2) В отношении должностей военной службы и федеральной государственной службы иных видов в Указе №557 непосредственно без ссылок на реестры дается перечень должностей сообразно своим «силовым» ведомствам, где они проходят службу (МВД, МЧС, Минобороны, ФСБ, СВР и т.д.). Здесь также перечисляются должности руководителей структурных, а также и территориальных подразделений, соединений и частей.
- 3) Наконец, Указ №557 выделяет еще одну группу «должностей федеральной государственной гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов», но определяет не перечень, а ряд признаков, именуемых «коррупционными рисками», эксплуатируя которые федеральные органы власти имеют возможность дополнить и усовершенствовать свои ведомственные перечни обязанных субъектов. Так, к числу должностей, связанных с коррупционными рисками относятся те, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает:
 - осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;
 - предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
 - осуществление контрольных и надзорных мероприятий;
 - подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.);
 - управление государственным имуществом;
 - осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений;
 - хранение и распределение материально-технических ресурсов.

Кроме того, Указ Президента РФ №557 содержит рекомендацию государственным органам субъектов РФ и органам местного самоуправления определить должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и должности муниципальной службы, при назначении на которые они обязаны декларировать свои доходы и расходы. Данная обязанность исполнена (Указом ее было рекомендовано реализовать еще в 2009 г.).⁷⁴

⁷³ Утвержден Указом Президента РФ от 31.12.2005 N 1574 (ред. от 19.07.2018) "О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы" // "Собрание законодательства РФ", 02.01.2006, N 1, ст. 118.

⁷⁴ «Как показывает анализ регионального законодательства, порядок представления муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ... не отличается от порядка

Что касается лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, то их обязанности по декларированию установлены п. 4 ст. 12.1 ФЗ-273 и подробно урегулированы Указом Президента РФ №558⁷⁵. Данным Указом в похожем стиле с Указом № 557 дается рекомендация органам государственной власти субъектов РФ на его базе утвердить соответствующие положения о представлении деклараций гражданами, претендующими на замещение государственных должностей субъектов Российской Федерации. Что касается муниципальных должностей, то их обязанности регулируются законом субъекта РФ, «если иное не установлено федеральным законом».⁷⁶

Обобщая вышеизложенное, можно утверждать, что нынешняя стилистическая многословность подзаконного регулирования в отношении круга обязанных субъектов, наличие дублирующих положений и присутствие множества перекрестных отсылок не способствует эффективности как служащих, так и проверяющих сведения комиссий, при формировании практики декларирования доходов.

Также следует отметить, что международные рекомендации и практики в данной области показывают, что многочисленность мелких изнуряющих ограничений в отношении большого числа малозначимых субъектов не приводит к необходимому результату.

Рекомендация. Систематизировать в базовом антикоррупционном законодательстве представление о субъекте обязанности предоставлять сведения о доходах и расходах, опираясь, во-первых, на наличие распорядительных полномочий (руководители), во-вторых, на присутствие коррупционного риска в их работе. Также целесообразно вместо массовости круга декларантов сконцентрироваться на контроле за ключевыми руководителями органов власти и публичных учреждений всех уровней. В отношении остальных многочисленных субъектов можно было бы упростить формы декларационной отчетности, совместив их с обеспечением большей прозрачности.

По итогам оценки действующего российского законодательства о декларировании доходов и расходов также необходимо обратить внимание на проблемы реализации

представления аналогичных сведений федеральными государственными служащими и гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.» - Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016;

⁷⁵ Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 558 (ред. от 23.06.2014) "О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" (вместе с "Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера") (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // "Собрание законодательства РФ", 25.05.2009, N 21, ст. 2543;

⁷⁶ Согласно п. 4.2. ст. 12.1 ФЗ-273 «Если иное не установлено федеральным законом, граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации».



230-ФЗ⁷⁷ 2012 г. В частности, на практике имеет место проблема сокрытия дорогих покупок: очевидно, что лица, у которых есть коррупционные доходы, будут скрывать свои приобретения, не показывая дорогие покупки, распыляя собственность, оформляя на других лиц, выводя в офшоры и т.д. Одним из средств воспользоваться коррупционными капиталами является добровольное увольнение со службы с тем, чтобы накопленные и сохраненные в период прохождения публичной службы коррупционные активы реализовать в последующее время, спустя длительный срок, в том числе получив другую номинальную работу в частном секторе, которая помогает легализовать эти активы.⁷⁸

Рекомендация. Усовершенствовать механизм оценки наличия коррупционных активов, полученных на публичной службе (в том числе и давних), сосредоточившись главным образом на крупных должностных лицах ("big fish").

В российской научной литературе накоплено множество замечаний к порядку исполнения обязанности декларирования и процедуре проверки достоверности представленных сведений. К примеру, часто обращают внимание на ограниченный круг лиц, письменные обращения которых могут служить основанием для проверки достоверности и полноты сведений о доходах/расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представителей власти и членов их семей. К числу таких инициаторов относят преимущественно: правоохранительные и налоговые органы; постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированные в соответствии с законом иные общероссийские общественные объединения, не являющиеся политическими партиями; Общественная палата Российской Федерации⁷⁹.

Рекомендация. Расширить перечень субъектов, правомочных инициировать контроль за соблюдением обязанности подавать декларации и за содержанием деклараций, а также предусмотреть возможность создания единого портала для обнаружения деклараций.

6.2 Защита заявителей о коррупции

Международные стандарты и лучшие практики

Сообщение о случаях несоблюдения публичными должностными лицами положений о конфликте интересов является еще одним средством борьбы со злоупотреблениями. Важным превентивным механизмом являются возможности представления таких сообщений. Модельный кодекс поведения для государственных служащих, изданный Советом Европы, предусматривает обеспечение государственной администрацией того, чтобы должностному лицу, информировавшему о вышеуказанных случаях добросовестно и на основе разумных подозрений, не было причинено никакого вреда (ч. 6 ст. 12).

В Руководстве ОЭСР рекомендуется «создать механизмы подачи и рассмотрения жалоб, связанных с заявлениями о невыполнении требований политики, и принять

⁷⁷ Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" // "Собрание законодательства РФ", 10.12.2012, N 50 (часть 4), ст. 6953;

⁷⁸ В настоящее время Закон 230-ФЗ включает в контроль за расходами 6-месячный период после увольнения (ч. 3 ст.12).

⁷⁹ См. подробнее: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я. Хабриева. Москва – 2012. С. 122-123.



эффективные меры поощрения использования этих механизмов. Разработать четкие правила и процедуры для добровольного информирования о нарушениях и предпринять шаги, гарантирующие защиту от преследования всех, кто докладывает об этих нарушениях, а также отсутствие злоупотреблений в использовании механизмов подачи и рассмотрения жалоб». Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов прямо требует, чтобы «защита заявителей в соответствии с применимым законодательством применялась к лицам, которые сообщают о случаях конфликта интересов» (ч. 2 ст. 16)⁸⁰.

Таким образом, международные стандарты четко рекомендуют обеспечить защиту лиц, которые сообщают о нарушениях правил, касающихся конфликта интересов, от преследования. Однако за рамками настоящего документа следует рассмотреть все условия и элементы, которые должны применяться и составлять такую защиту. С этой целью следует провести сопоставления с соответствующими международными документами, такими как КПК ООН, ст. 33 (Защита лиц, сообщающих информацию), и Рекомендация CM/Rec(2014)7 Комитета министров Совета Европы «О защите заявителей, сообщающих о противозаконной деятельности».

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ не предусматривает детального механизма защиты лиц, сообщающих о коррупции и связанных с ней нарушениях. Закон обязывает государственные органы и государственных должностных лиц информировать подразделения кадровых служб о фактах несоблюдения, в частности, требований, касающихся предотвращения или урегулирования конфликта интересов (ч. 4.1 ст. 5). Статья 9 обязывает государственных или муниципальных служащих уведомлять работодателя, органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений (для отдельных категорий служащих и работников – также статья 11.1).

Закон устанавливает рамки государственной защиты государственных или муниципальных служащих, сообщающих о вышеупомянутых ситуациях или фактах коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ч. 4 ст. 9). С регулированием отдельных аспектов такой защиты можно ознакомиться, например, в Федеральном законе от 20 апреля 1995 г. 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и в Федеральном законе от 20 августа 2004 г. 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Однако в целом правовые рамки для защиты заявителей, предусмотренные международными стандартами, практически отсутствуют.

Указ Президента РФ №309 в п. 21 устанавливает, что «впредь до издания соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации» в отношении заявителей устанавливаются следующие организационные гарантии. Во-первых, дисциплинарные меры к ним могут быть применены «только по итогам рассмотрения

⁸⁰ http://tilman-hoppe.de/ECCU-PCF-Toolkit_REG_-2_2015.pdf



соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов». Во-вторых, председатель данной комиссии обязан направлять необходимые материалы не менее чем за пять рабочих дней до дня заседания комиссии. В-третьих, участники государственной системы бесплатной юридической помощи⁸¹, «обязаны оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам в подготовке сообщений о фактах коррупции».⁸²

В октябре 2017 года Правительством Российской Федерации был одобрен очередной проект внесения в закон 273-ФЗ положений о защите лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях, подготовленный Министерством труда и социальной защиты. 13 декабря 2017 года проект прошел первое чтение в Государственной Думе. Второе чтение было запланировано на конец 2018 года⁸³, однако в июне 2019 года законопроект был отозван на доработку. Тем не менее, стоит отметить, что представленные проекты поправок предусматривали обеспечение защиты лиц, заявляющих о коррупции – государственных и муниципальных служащих, а также иных работников, предоставляя им конфиденциальность и бесплатную юридическую помощь. Полная оценка указанного проекта поправок выходит за рамки настоящего анализа, однако при дальнейшей доработке законопроекта представляется важным принять во внимание отсутствие определенных элементов, которые предусмотрены в Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM / Rec (2014) 7 государствам-членам о защите заявителей, таких как, например, обеспечение заявителей, чьи трудовые отношения закончились или еще не начались, привлечение общественности (например, средств массовой информации) в качестве канала для заявления о коррупции и раскрытия информации, гарантированное предоставление защиты даже в случае, если лицо, заявившее о коррупции, сделало ошибку при условии, что лицо имело разумные основания считать его правдивым, а также обязывание работодателя доказать, что дисциплинарные или иные негативные меры, примененные в отношении заявителя, не представляют собой месть.

Рекомендация. Пересмотреть и принять поправки к Закону 273-ФЗ, касающиеся защиты заявителей. Рассмотреть возможность дальнейшего приведения проекта законодательства в соответствие с международными стандартами с целью обеспечения оптимальной защиты лиц, сообщающих факты о нарушениях, связанных с коррупцией.

На федеральном уровне представлены довольно однообразные ведомственные акты, развивающие положения ст. 9 273-ФЗ в вопросе «уведомления об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений». Та же калька используется и в субъектах РФ и муниципалитетах всех пилотных регионов проекта ПРЕКОП II, где по федеральному образцу ведомствами принимаются «порядки» уведомления. Однако эти документы не привносят ничего нового в практику и оставляют больше вопросов, чем ответов. Например, не до конца урегулированными

⁸¹ См. часть 1 статьи 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации";

⁸² Указ Президента РФ от 02.04.2013 N 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции";

⁸³ Законопроект № 286313-7 О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/286313-7>



повсеместно остаются вопросы о сроках уведомления, об отличительных признаках коррупционных правонарушений, в связи с которыми служащие имеют обязанность уведомления.

Можно обнаружить наличие определенных тенденций в сторону реализации задач, которые традиционно выполняет западный институт защиты заявителей. В частности, можно отметить такой региональный опыт: в законе Архангельской области 2008 о противодействии коррупции⁸⁴ имеется статья 14, озаглавленная «Создание условий для сообщения гражданами и юридическими лицами информации о проявлениях коррупции», которая предусматривает создание приема обращений по "телефонам доверия" и в форме электронных обращений. Однако о формировании инструментов защиты таких граждан пока речи не идет. Граждане имеют конституционное право на обращения в органы власти, в том числе и в связи с различными нарушениями, и в отсутствие подобных норм региональных законов. Поэтому указанные конструкции вряд ли добавили что-то новое к рассматриваемой проблематике.

Недостатки регулирования статуса заявителей о коррупции на федеральном уровне можно было бы преодолеть с использованием возможностей субъектов РФ. Анализ внедрения опыта защиты заявителей в регионах мог бы дать бесценную информацию о перспективах развития института защиты заявителей в российском федеральном законодательстве.

Рекомендация. Провести правовой эксперимент в отдельных заинтересованных регионах по введению всестороннего механизма защиты заявителей о коррупции сообразно международным стандартам с методическим сопровождением со стороны центральных ведомств.

Еще одно направление совершенствования практики работы органов власти по искоренению коррупционных нарушений с опорой на активность граждан, которое при определенных условиях может иметь положительную перспективу – это возможность назначения вознаграждения за сообщение о коррупционном правонарушении. Подготовленный в 2015 г. законопроект Минтруда РФ "О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов" предусматривал возможность подобных выплат⁸⁵.

Законодательство в данном направлении получило определенное развитие в недавней инициативе МВД⁸⁶. Хотя возможность назначения вознаграждения за помощь в

⁸⁴ Закон Архангельской области от 26.11.2008 N 626-31-ОЗ (ред. от 02.04.2018) "О противодействии коррупции в Архангельской области".

⁸⁵ Согласно ч. 1 ст. 8 данного законопроекта «Лицу, сообщившему о коррупционном правонарушении, выплачивается вознаграждение в денежном выражении в размере от 5 до 15 процентов от суммы взятки, коммерческого подкупа, незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, а в случае, если сообщение о коррупционном правонарушении позволило предотвратить причинение ущерба государственной или муниципальной казне, государственному или муниципальному имуществу, выплачивается вознаграждение в денежном выражении в размере от 5 до 15 процентов от суммы предотвращенного ущерба, установленного решением суда, Счетной палаты Российской Федерации или иного уполномоченного государственного органа, при условии, что такое вознаграждение не превысит три миллиона рублей.» Законопроект не был внесен в Государственную Думу;

⁸⁶ Приказ МВД России от 06.06.2018 N 356 "Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших" (Зарегистрировано в Минюсте России 15.08.2018 N 51903);



раскрытии преступлений коррупционного характера здесь не исключается⁸⁷, очевидно, что идеология документа МВД направлена в большей степени на поимку подозреваемых в тяжких насильственных преступлениях, а не коррупционеров. Поэтому данная инициатива будет скорее способствовать развитию института «охотников за головами», а не заявителей о коррупции. Тем не менее, примеры позитивной мотивации антикоррупционной деятельности могут быть полезными для развития института заявителей о коррупции.

Рекомендация. При разработке правовой основы механизма защиты заявителей рассмотреть вопрос о возможности выплат вознаграждений. Кроме того, на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, а также в корпоративном секторе целесообразно провести правовой эксперимент по поддержке практики выплат заявителям за сообщения о несоблюдении требований антикоррупционного законодательства.

6.3 Укрепление антикоррупционной культуры

Международные стандарты и лучшие практики

Общепризнанным является тот факт, что эффективная политика в отношении конфликтов интересов не должна ограничиваться установлением правил и применением санкций за их нарушение. Соответствующее Руководство ОЭСР является наиболее всеобъемлющим международным документом в этом отношении, особое внимание в Руководстве уделяется конфликту интересов. Что касается организационной культуры, то в Руководстве содержатся следующие рекомендации:

- Государственные учреждения должны обеспечивать и осуществлять надлежащую политику, процессы и практику управления на рабочих местах для поощрения эффективного контроля конфликтных ситуаций и управления ими;
- Организационная практика должна побуждать публичных должностных лиц раскрывать и обсуждать вопросы конфликта интересов, а также предусматривать разумные меры для защиты информации от неправомерного использования другими лицами;
- Государственные учреждения должны создавать и поддерживать культуру открытого общения и диалога по вопросам добросовестности и ее поощрения;
- Государственные учреждения должны обеспечивать руководство и подготовку кадров для содействия пониманию и динамичному развитию установленных правил и практики государственного учреждения, а также их применению в рабочей среде.

Руководящие принципы, в частности, предусматривают, что осуществление политики в отношении конфликта интересов должно, в числе всего прочего, включать:

- Демонстрацию антикоррупционной приверженности руководства (в том числе ожидается, что публичные должностные лица должны таким образом разрешать свои интересы, вытекающие из их статуса частного лица, чтобы не

⁸⁷См., например п. 11 Приказа МВД №356: «Вознаграждение выплачивается гражданину в случае инициативного представления им достоверной информации ..., которая привела к раскрытию преступлений и задержанию лиц, их совершивших».



подрывать общественное доверие к их собственной добропорядочности и добропорядочности их организации, и показывать положительный пример другим, а также осуществляют мониторинг и оценку эффективности политики на уровне организации);

- Партнерские отношения с работниками (включая обеспечение широкого распространения и понимания политики управления конфликтом интересов, анализ направлений «повышенного риска» возникновения ситуаций, связанных с конфликтом интересов и формирование культуры открытости организации, позволяющей свободно ставить и обсуждать вопросы, которые связаны с конфликтами интересов);
- Партнерские отношения с частными и некоммерческими секторами (в том числе с участием частного и некоммерческого секторов в разработке и осуществлении политики в отношении конфликта интересов у должностных лиц, предвидя возможные случаи возникновения конфликта интересов, когда в государственных организациях работают лица, являющиеся представителями частного и некоммерческого секторов, а также повышение осведомленности о конфликте интересов при взаимодействии с другими секторами, в том числе в том, что касается гарантий против возникновения конфликта интересов при взаимодействии с частным и некоммерческим секторами).

Некоторые из этих элементов политики не обязательно должны регулироваться законодательством, но могут использоваться руководителями по своему усмотрению. Как таковые они выходят за рамки настоящего документа, посвященного оценке нормативно-правовой базы. Разным организациям необходимо прикладывать различного рода усилия по обеспечению эффективного урегулирования конфликтов интересов на практике. Как правило, хорошим признаком приверженности руководства является упреждающее обеспечение того, чтобы частные интересы не мешали выполнению государственных обязанностей (например, если старший руководитель может по собственной инициативе продать акции субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность в области ответственности соответствующего государственного органа). Руководители должны побуждать подчиненных к обсуждению с ними потенциальных конфликтов интересов еще до того, как формальное сообщение о частных интересах будет подано в официальном порядке. При разработке кодексов поведения для конкретных государственных органов проекты могут обсуждаться с представителями предприятий и организаций, затрагиваемых действиями государственного органа.

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ содержит некоторые общие положения, направленные на укрепление антикоррупционной культуры. Например, одно из основных направлений антикоррупционной деятельности определяется как принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан страны к более активному участию в противодействии коррупции и формированию негативного отношения к коррупции в обществе (ч. 3 ст. 7). Еще один источник базовых этических стандартов для служащих - Указ Президента РФ 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих". Несколько соответствующих положений



содержится в «Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (утвержден в 2010 г.). Типовой кодекс содержит касающиеся столкновения интересов положения, которые выходят за рамки требований закона, такие как:

- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей (п. 11д) (стоит отметить, что определение личных интересов шире, чем определение финансовых интересов);
- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа либо органа местного самоуправления; (п. 11м) (стоит отметить требование воздерживаться от поведения, способного вызвать сомнения);
- государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему государственные (муниципальные) служащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости (п. 23) (стоит отметить требование подавать пример).

Множество мер по укреплению антикоррупционной культуры предложено в «Методических рекомендациях по реализации профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений», утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (2012 г.). Существуют и отдельные ведомственные акты, вносящие определенную новизну в типовые этические кодексы федеральных органов исполнительной власти⁸⁸.

Рекомендация. Ввести на уровне базового антикоррупционного законодательства четкое этическое требование к государственным и муниципальным должностным лицам, в соответствии с которым они должны стремиться организовывать свои частные интересы таким образом, чтобы способствовать снижению вероятности возникновения конфликта интересов. Поощрять государственных должностных лиц призывать своих родственников, по возможности, организовывать свои интересы соответствующим образом.

В Латвии Кодекс судейской этики требует, чтобы судья распоряжался своими инвестициями и другими финансовыми интересами таким образом, чтобы свести к минимуму количество дел, когда есть основания для отзыва судьи из разбирательства.

Рекомендация. Включить понятие кажущегося конфликта интересов в кодексы этики и официального поведения наряду с руководящими указаниями в отношении предпочтительного поведения в случае возникновения кажущегося конфликта интересов.

⁸⁸ Например, см. Приказ ФАС РФ от 25.02.2011 N 139 "Об утверждении этического кодекса государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы";



Рекомендация. Предусмотреть в законе возможность конфиденциального обсуждения государственными должностными лицами возможных конфликтов интересов с уполномоченными лицами в случае возникновения сомнений в необходимости уведомления о наличии конфликта интересов.

Укрепление антикоррупционной культуры российской государственной и муниципальной службы развивается через ряд традиционных направлений, таких как организация программ дополнительного образования, курсов повышения квалификации, принятие этических кодексов. В отличие от стран англо-саксонской правовой семьи, где этике поведения придается большое значение, Россия вслед за другими странами континентальной правовой культуры в значительно большей степени опирается на нормативное правовое регулирование в вопросах регулирования поведения служащих. Степень же реального влияния этических стандартов трудно поддается оценке, хотя безупречное поведение в служебной деятельности при прочих равных обстоятельствах имеет значение в ряде случаев в качестве дополнительного источника информации при принятии решений, например, о повышении по службе, о мере ответственности при совершении должностного проступка. Традиционно наиболее высокие этические стандарты существуют в судебском корпусе, где за несоблюдение принятых судебским сообществом норм судья может лишиться своей должности⁸⁹.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы⁹⁰ в качестве одного из восьми разделов выделен специальный раздел V – «Повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания», где дается целый ряд поручений высшим органам власти по активизации образовательной составляющей развития антикоррупционной культуры, содержится поручение провести научно-практические конференции, усовершенствовать образовательные стандарты и т.д.

Так, согласно п.п. 29-30 Национального плана высшим должностным лицам субъектов РФ и руководителям органов местного самоуправления и главам муниципальных образований до конца 2020 г. надлежит обеспечить: а) ежегодное повышение квалификации служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, а также б) обучение служащих, впервые поступивших на службу, по образовательным программам в области противодействия коррупции. Таким образом, укрепление антикоррупционной культуры, пусть и в традиционно понимаемых формах, официально признается одним из ведущих направлений противодействия коррупции.

В региональных антикоррупционных законах также иногда можно встретить дополнительные меры по поддержке антикоррупционного образования и просвещения. Например, ст. 13 закона Архангельской области о противодействии коррупции 2008 г. предусматривает меры государственной поддержки общественных

⁸⁹ См., например, п. 1 ст. 12.1 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" 1992 N 3132-1.

⁹⁰ Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы" // "Собрание законодательства РФ", 02.07.2018, N 27, ст. 4038;



антикоррупционных инициатив (предоставление субсидий, дополнительные меры открытости, сотрудничества с институтами гражданского общества).⁹¹ В законе Иркутской области о противодействии коррупции содержится интересный опыт, связанный с поощрением исследований и вовлечением учащихся (организация научно-практических конференций, семинаров, круглых столов, форумов, симпозиумов; проведение конкурсов научных исследований студентов и аспирантов и т.д.).⁹² Также имеются спорадические факты как регионального⁹³, так муниципального правового творчества в вопросе о служебной этике⁹⁴.

Рекомендация. Сформировать многосторонний официальный обзор этических стандартов поведения представителей власти всех уровней, ориентированный на самостоятельное осмысление различных аспектов служебной и внеслужебной деятельности, нюансов поведения в разных жизненных ситуациях, снабдив его соответствующими рекомендациями, которые позволят избежать их попадания «серую зону», то есть в пограничные ситуации, вызывающие риск привлечения к ответственности за несоблюдение обязанностей, запретов и ограничений по службе.

Рекомендация. Укреплять роль положительного личного примера руководителей органов власти в информационно-просветительской работе со служащими.

⁹¹ Закон Архангельской области от 26.11.2008 N 626-31-ОЗ (ред. от 02.04.2018) "О противодействии коррупции в Архангельской области";

⁹² Ст. 15 и 16 Закона Иркутской области от 13.10.2010 N 92-ОЗ (ред. от 26.05.2017) "О противодействии коррупции в Иркутской области";

⁹³ Закон Приморского края от 07.09.2011 N 808-КЗ "Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края"(принят Законодательным Собранием Приморского края 31.08.2011) // "Приморская газета", N 72(574), 09.09.2011;

⁹⁴ Решение Петрозаводского городского Совета от 17.02.2011 N 26/49-975 "Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих органов местного самоуправления Петрозаводского городского округа" // "Информационный бюллетень", N 37, 28.02.2011.



7 ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОНФЛИКТУ ИНТЕРЕСОВ В КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРЕ

7.1 Требования законодательства в отношении мер антикоррупционного саморегулирования

Международные стандарты и лучшие практики

Коммерческая компания или некоммерческая ассоциация, как и государственный орган, могут пострадать от конфликта интересов своих руководителей или рядовых сотрудников. Например, директор компании «А», который в то же время является акционером конкурирующей компании «Б» в той же отрасли, может избежать конкуренции с компанией «Б», где он сам имеет интерес, и тем самым не выполнить обязанности руководителя, в соответствии с интересами компании «А». Руководитель компании, чьи задачи включают наем персонала, может оказаться в ситуации конфликта интересов, когда его родственник выдвигает свою кандидатуру на рабочее место, — точно так же, как и государственный служащий в аналогичной должности и ситуации столкнется с конфликтом интересов. Поэтому компании иногда разрабатывают для своих сотрудников касающиеся конфликта интересов правила, которые не имеют принципиальных отличий от законодательных норм, применимых к публичным должностным лицам.

В отношении урегулирования конфликтов интересов в корпоративном секторе международные стандарты ограничены. КПК ООН не содержит обязательств в этом отношении, но перечисляет некоторые меры для применения в частном секторе: «содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством» (п. b) ч. 2 ст. 12). Руководство ОЭСР по передовому опыту в области внутреннего контроля, этики и комплаенса (2010 г.) рекомендует компаниям рассмотреть «программы или меры этики и комплаенса [...], в том числе охватывающие следующие области: i) дарение подарков; ii) представительские расходы, развлечения и затраты; iii) туристические услуги для клиентов; iv) взносы на политические цели; v) благотворительные пожертвования и спонсорская помощь; vi) платежи для упрощения формальностей; и vii) подкуп и вымогательство»⁹⁵.

Как правило, международные стандарты направлены на разрешение конфликта интересов в компаниях в контексте снижения рисков взяточничества. Это отражено, например, в «Принципах предпринимательской деятельности, направленных на борьбу с взяточничеством» Трансперенси интернешнл (2013 г.), которые рекомендуют предприятиям «устанавливать политику и процедуры для выявления, отслеживания и управления конфликтами интересов, которые могут привести к риску взяточничества — фактическому, потенциальному или предполагаемому. Эти правила и процедуры должны применяться к руководителям, должностным лицам, сотрудникам и сторонам,

⁹⁵ <https://rosmintrud.ru/uploads/imperavi/ru-RU/rukovodstvo.pdf>



заклучившим контракты, таким как агенты, лоббисты и прочие посредники». Цель этой рекомендации заключается в обеспечении того, чтобы предприятия не давали взятку государственным должностным лицам. Рекомендация основана на идее о том, что работник, имеющий частные отношения с государственным лицом, принимающим решения, подвергается повышенному риску предоставления такому лицу неправомерного преимущества, т.е. взятки, когда последний решает какой-либо касающийся предприятия вопрос.

Стандарт ISO 37001 «Системы менеджмента противодействия взяточничеству» (2016 г.) предусматривает проявление должной осмотрительности по отношению к персоналу. Это подразумевает подтверждение того, что предложение трудоустройства потенциальным сотрудникам не является наградой за услуги, неправомерно оказанные ими во время занятости на предыдущем месте работы; подтверждение того, что целью предложения трудоустройства потенциальным сотрудникам не является оказание неправомерных услуг для организации; принятие мер для выявления связей потенциальных сотрудников с государственными должностными лицами. См. также правила Международной торговой палаты (МТП) по борьбе с коррупцией (2011 г.)⁹⁶ и Руководство МТП в отношении агентов, посредников и других третьих сторон (2010 г.)⁹⁷. Другими словами, международные стандарты касаются не столько конфликта интересов как такового, сколько конфликта интересов как сигнала, предвещающего возможную взятку.

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием предусматривают, что «советы директоров предприятий с государственным участием должны разрабатывать, применять, осуществлять мониторинг программ или мер по обеспечению внутреннего контроля, этики и соблюдения нормативно-правового регулирования, включая те, которые способствуют предотвращению мошенничества и коррупции. Они должны быть основаны на нормативных актах страны, соответствовать международным обязательствам и применяться к предприятиям с государственным участием и его дочерним обществам».

Еще одним аспектом, в котором международные стандарты рассматривают корпоративный сектор, являются требования, облегчающие соблюдение правил о конфликте интересов в государственном секторе. Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов требует, чтобы подрядчики государственных организаций представляли заявление о соблюдении положений о конфликте интересов, например о том, что лица, контролирующие подрядчика, не работают в договариваемом органе (ч. 1 ст. 14). Директива ЕС о государственных закупках (2014 г.) предусматривает создание Единого европейского документа о государственных закупках — официального заявления экономического оператора о том, что соответствующие основания для исключения (например, конфликт интересов, который не может быть эффективно устранен другими менее интрузивными мерами) не применяются (ст. 59). Рекомендация ОЭСР по государственным закупкам (2015 г.) предусматривает, среди прочего, требование обеспечить высокие стандарты

⁹⁶ Международная торговая палата (2011), *Правила ICC по борьбе с коррупцией*, <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2011/10/ICC-Rules-on-Combating-Corruption-2011.pdf>

⁹⁷ Международная торговая палата (2010), *Рекомендации для агентских договоров и договоров посредничества*, <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/02/ICC-Guidelines-on-Agents-and-Third-parties-ENGLISH-2010.pdf>

добропорядочности для всех заинтересованных сторон в цикле закупок (включая расширение применения требований по конфликту интересов и других стандартов профессионального поведения через пакты о добросовестности), разработку тренингов по добропорядочности для сотрудников, занимающихся закупками, как государственных, так и частных, разработку требований к внутреннему контролю, мерам по соблюдению обязательных требований и антикоррупционным программам для поставщиков и т. д.

Российская нормативно-правовая база

В Законе 273-ФЗ установлена обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции. Они могут включать:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов (ч.2 ст. 13.3).

Министерство труда и социальной защиты РФ опубликовало Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции⁹⁸. Глава Методических рекомендаций, посвященная выявлению и урегулированию конфликта интересов, охватывает две подтемы: 1) особенности регулирования в сфере предотвращения, выявления и урегулирования конфликта интересов в организации; 2) возможные организационные меры по урегулированию и предотвращению конфликта интересов.

Трудовой кодекс РФ (закон № 197-ФЗ) содержит положения о конфликте интересов в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и государственных компаниях (ст. 349.1), которые являются некоммерческими организациями. Данные положения заимствуют определения частных интересов и конфликта интересов из антикоррупционного законодательства Российской Федерации. Конкретная нормативно-правовая база по регулированию конфликту интересов распространяется на государственные организации, участвующие в формировании и инвестировании пенсионных накоплений, а также негосударственные пенсионные фонды, участников рынка ценных бумаг, кредитные организации, организации, осуществляющие медицинскую или фармацевтическую деятельность, аудиторские организации.

Для этих категорий лиц или организаций существуют различные определения конфликта интересов:

- В области пенсионных инвестиций ключевым элементом определения являются права, позволяющие должностным лицам и их близким родственникам

⁹⁸<https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0>



получать материальную и личную выгоду в результате использования своих полномочий или инсайдерской информации (закон от 7 мая 1998 г. 75-ФЗ, ч. 1 ст. 36.24; закон от 24 июля 2002 г. 111-ФЗ, ч. 1 ст. 35);

- Под конфликтом интересов при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг понимается противоречие между имущественными и иными интересами профессионального участника рынка ценных бумаг и клиента профессионального участника, в результате которого действия (бездействия) профессионального участника причиняют убытки клиенту и (или) влекут иные неблагоприятные последствия для клиента. (Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 5 ноября 1998 г. № 44);
- В сфере кредитных организаций конфликт интересов — это противоречие между имущественными и иными интересами кредитной организации и (или) ее служащих и (или) клиентов, которое может повлечь за собой неблагоприятные последствия для кредитной организации и (или) ее клиентов (Положение Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах»);
- В сфере медицинской и фармацевтической деятельности конфликт интересов — ситуация, при которой у медицинского работника или фармацевтического работника при осуществлении ими профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента (закон от 21 ноября 2011 г. 323-ФЗ, ч. 1 ст. 75);
- В аудиторских организациях конфликт интересов означает, что заинтересованность аудиторской организации или индивидуального аудитора может повлиять на результаты аудита (закон от 30 декабря 2008 г. 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», ч. 3 ст. 8).

Определения конфликта интересов, которые в качестве обязательного элемента включают в себя противоречие интересов между специалистом и клиентом, являются относительно узкими и дают возможность для обсуждения того, действительно ли преимущество, полученное сотрудником, было связано с таким противоречием. Например, если медицинский работник выписал пациенту лекарство и получил выгоду от поставщика лекарства, является ли это конфликтом интересов, если можно утверждать, что пациент, вероятно, нуждался в этом лекарстве в любом случае. Аналогичным образом, в тех случаях, когда определения включают элемент фактического причинения пагубных последствий, можно утверждать, что такие ситуации уже представляют собой злоупотребление положением, а не просто конфликт интересов.

Рекомендация. Пересмотреть определения конфликта интересов в отраслевом законодательстве и рассмотреть вопрос о необходимости их расширения и синхронизации с определением конфликта интересов в базовом антикоррупционном законодательстве.



В большинстве секторов экономики коммерческие компании не обязаны проводить политику урегулирования конфликта интересов (за исключением законодательных ограничений в отношении сделок с заинтересованностью). В статье 13.3 закона 273-ФЗ предотвращение и урегулирование конфликта интересов упоминается только в качестве одной из возможных мер. Хотя международные стандарты не требуют обязательного наличия такой политики, существуют варианты, которые можно было бы рассмотреть и при желании укрепить эту область.

Рекомендация. Ввести обязательные требования в том, что касается политики в отношении конфликта интересов в отдельных категориях коммерческих компаний, например, тех, которые находятся под контролем государства. Рассмотреть необходимость внедрения такой политики в коммерческих компаниях, подающих заявки на участие государственных закупках выше установленных пороговых значений.

В Украине должностные лица и работники коммерческих организаций, а также иные лица, выполняющие работу или находящиеся в трудовых отношениях с юридическим лицом, обязаны незамедлительно информировать должностное лицо, ответственное за предотвращение коррупции в деятельности юридического лица, руководителя юридического лица или учредителей (участников) юридического лица о возникновении реального или потенциального конфликта интересов (Закон о предотвращении коррупции, статья 61, пункт 3, пункт 5).

Предприятия, большинство в которых контролируется государством или муниципалитетом, и которые превышают определенные критерии размера (количество сотрудников более 50 и доход выше 70 миллионов гривен в год), а также предприятия, являющиеся участниками предварительной квалификации, участниками процедуры закупки в соответствии с Законом Украины “Об осуществлении государственных закупок”, если стоимость закупки товара (товаров), услуги (услуг), работ равна или превышает 20 миллионов гривен, должны в обязательном порядке иметь антикоррупционные программы. Эти программы должны включать, помимо прочего, процедуру информирования ответственного за выполнение программы лица о возникновении реального или потенциального конфликта интересов, а также порядок разрешения конфликта интересов (статья 62 параграф 2; статья 63 параграф 1, пункт 10).

7.2 Корпоративный антикоррупционный комплаенс (основные подходы)

В Методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции организациям рекомендуется принять положение о конфликте интересов или включить соответствующую главу в корпоративный кодекс поведения. Такой документ должен охватывать, в частности, следующие темы:

- основные принципы управления конфликтом интересов в организации;
- порядок раскрытия конфликта интересов работником организации и порядок его урегулирования, в том числе возможные способы разрешения конфликта;
- обязанности работников в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов;



- назначение лиц, ответственных за прием сведений о конфликте интересов и рассмотрение таких сведений;
- ответственность работников за несоблюдение норм регулирования конфликта интересов.

Несколько положений по управлению конфликтом интересов можно найти в Антикоррупционной хартии российского бизнеса, принятой в 2012 г.⁹⁹ Хартия содержит общую ссылку на процедуры предотвращения конфликта интересов как часть принципов, правил и процедур предотвращения коррупции. Хартия предусматривает, что компании должны «принимать меры в отношении работников, ответственных за закупки, такие как требование об объявлении наличия конфликта интересов».

Крупные компании, особенно те, которые действуют на международных рынках, часто принимают внутренние регламенты по предотвращению коррупции, которые могут включать положения, касающиеся конфликта интересов в отношениях с должностными лицами.

Например, в Инструкции по борьбе с взяточничеством и коррупции компании Telia (утвержденной в 2015 году) содержатся следующие положения по предотвращению конфликтов интересов в отношениях с должностными лицами:

- Любой фактический или возможный конфликт интересов между сотрудником и должностным лицом должен быть надлежащим образом разрешен посредством должного раскрытия информации, разделения обязанностей и рабочих задач, а также мониторинга и контроля исполнения;
- Компания Telia не разрешает делать подарки должностным лицам, кроме предметов с символикой компании небольшой стоимости, если это разрешено местным законодательством / кодексом поведения получателя;
- Компания Telia не разрешает организацию для должностных лиц размещения и поездок, помимо обычного угощения чаем / кофе, или простым обедом параллельно с дискуссиями / мероприятиями, связанными с бизнесом (например, встреча с корпоративным клиентом из государственного сектора или сезонное мероприятие, открытое для широкой группы корпоративных клиентов);
- Запрещается предложение должностному лицу специального номера телефона или бесплатных минут разговора, если это не является частью законной коммерческой сделки;
- При размещении заказов в государственных СМИ следует проявлять должную осторожность, когда речь заходит о юридической проверке и выявлении связей с государственными должностными лицами;
- Все взаимодействия с должностными лицами должны соответствовать действующим инструкциям и руководящим принципам компании. При контактах с должностными лицами рекомендуется обеспечить присутствие как минимум двух человек.

⁹⁹ [Антикоррупционной хартия российского бизнеса](http://against-corruption.ru/images/documents/Anti-Corruption_Charter_of_the_Russian_Business.pdf), http://against-corruption.ru/images/documents/Anti-Corruption_Charter_of_the_Russian_Business.pdf



Кодекс поведения компании "Shell International Limited" (принятый в 2015 году) содержит следующие положения:

- Вы должны быть в курсе правил относительно конфликта интересов и убедиться, что ваше участие в политически мотивированной деятельности не приведет вас или компанию к конфликту интересов;
- Если вы претендуете на государственную должность, перед тем, как вы примете ее, вы должны получить консультацию и одобрение от своего линейного менеджера. Вы также должны указать информацию о своем интересе в Реестре кодекса поведения и соблюдать местное законодательство, регулирующее политическое участие;
- Вы должны регистрировать в Реестре кодекса поведения все предоставленные или полученные подарки и услуги, стоимость которых выше установленных пределов для государственных должностных лиц или третьих лиц, любые подарки и услуги, которые могут быть восприняты как влияющие на конфликт интересов или создающие его, а также сообщать об отклоненных подарках в виде наличных денег или предметов чрезмерной стоимости, включая личные вещи;
- Предлагая подарки и услуги должностному лицу, вы должны воздержаться от предложения или оплаты: дополнительных дней поездок в туристические места или частных визитов; членов семьи / гостей (если это не одобрено экспертом по вопросам борьбы с взяточничеством и коррупцией). Прежде чем предложить должностному лицу какой-либо подарок или услугу, чья стоимость превышает установленные пределы, вы должны запросить предварительное одобрение через Реестр кодекса поведения.

Кодекс также включает руководство в форме вопросов и ответов:

- Вопрос: Мой дядя является заместителем министра энергетики в моей стране. Должен ли я заявить об этом в Реестре Кодекса поведения?
- Ответ. Это может быть потенциальный, фактический или предполагаемый конфликт интересов, в зависимости от вашей должности, деятельности компании в этой стране и других условий. В любом случае вы должны заявить об этом через Реестр Кодекса поведения. Затем ваш линейный менеджер сможет обсудить с вами, нужны ли какие-либо специальные меры, чтобы защитить вас, компанию и вашего дядю.

В публичном хозяйственном секторе (т.е. среди госкорпораций, госпредприятий и т.п.) обязательства антикоррупционного комплаенс-контроля не только прямо вытекают из установлений базовых законов (ст. 13.3 273-ФЗ, ст. 349.2 Трудового кодекса РФ), но императивно регулируются в подзаконном нормотворчестве. В первую очередь такие корпоративные стандарты предопределены Постановлением Правительства РФ 2013 г. N 568¹⁰⁰, которое предлагает облегченный вариант набора антикоррупционных

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 N 568 (ред. от 15.02.2017) "О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 15.07.2013, N 28, ст. 3833.



обязательств, составленного на базе норм основных антикоррупционных законов и стилистически с ними сильно пересекающегося. К примеру:

- работнику публичной организации запрещается получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);
- работник обязан уведомлять работодателя о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно;
- работнику надлежит передавать в целях предотвращения конфликта интересов принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ;
- работникам федеральных государственных учреждений и предприятий запрещается занимать должности руководителей, главных бухгалтеров и другие должности, связанные с осуществлением финансово-хозяйственных полномочий, если такая должность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью близким родственникам или свойственникам.

Как указывалось выше, на организации частного сектора также распространяется обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции (ст. 13.3 ФЗ-273), однако в отличие от публичных организаций она не имеет конкретизации в текущем законодательстве, не установлена и ответственность за отсутствие антикоррупционных стандартов. Есть вероятность, что в перспективе факт наличия или отсутствия корпоративных документов в отношении антикоррупционных стандартов будет приниматься в расчет при вынесении правоприменительных решений в спорных ситуациях (например, при наложении мер ответственности, при принятии решения о победителях конкурса на закупку товаров и услуг и т.д.).

Пока же организации частного сектора имеют широкие возможности совершенствовать корпоративную антикоррупционную культуру по нескольким направлениям:

- перенимая опыт публичных предприятий и учреждений, которые вводят корпоративные стандарты в силу закона;
- используя указанные довольно обширные рекомендации Минтруда;
- принимая дополнительные антикоррупционные обязательства, вытекающие из участия в профессиональных ассоциациях, саморегулируемых организациях, антикоррупционных хартиях и т.д.;
- используя по своей инициативе антикоррупционные оговорки в договорной практике;
- участвуя в непосредственной имплементации международных антикоррупционных корпоративных стандартов для улучшения своей репутации при совершении международных коммерческих сделок и развития трансграничных деловых связей.



Можно отметить также, что на уровне субъектов РФ положений, аналогичных ст. 13.3 273-ФЗ в общем не встречается. Однако со ссылкой на отдельные пункты ст. 13.3 273 ФЗ органы власти субъектов РФ иногда принимают акты для своих подведомственных организаций¹⁰¹.

Рекомендация. В российском законодательстве, регулирующем деятельность компаний с государственным участием, государственных и муниципальных учреждений и организаций, необходимо конкретизировать антикоррупционные корпоративные обязательства, в том числе касающиеся конфликта интересов, которые вытекают из ст.13.3 273-ФЗ.

¹⁰¹ Такие примеры есть в Удмуртии: Приказ Минприроды УР от 08.06.2018 N 780"Об утверждении Положения о порядке сообщения руководителями подведомственных Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики учреждений о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов".



8 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕУРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

8.1 Персональная ответственность публичных должностных лиц: дисциплинарная, административная, уголовная

Международные стандарты и лучшие практики

Не существует обязательных международных стандартов в отношении санкций за нарушения правил, касающихся конфликта интересов. В Руководстве ОЭСР рекомендуется создать процедуры «для определения состава нарушения, связанного с конфликтом интересов, и соразмерных мер воздействия за невыполнение положений этой политики, включая дисциплинарные санкции». Руководство также гласит, что «невыполнение требований политики урегулирования конфликтов в организации должно, как правило, рассматриваться по меньшей мере в качестве дисциплинарного проступка, а наиболее серьезные нарушения, связанные с реальным конфликтом интересов, должны влечь за собой санкции за злоупотребление служебным положением или уголовное преследование за преступление коррупции. К государственному должностному лицу могут применяться и другие санкции — в зависимости от серьезности нарушения, например, за нерегистрацию соответствующего интереса в соответствии с существующими требованиями или за более серьезное нарушение, например, отказ разрешить реальный конфликт интересов, о котором осведомлен государственный чиновник. Санкции должны быть обеспечены правоприменительной практикой и, в конечном счете, определять в необходимых случаях назначение на должность или карьеру государственного должностного лица». Таким образом, вкратце, последствия должны быть соразмерными (по крайней мере, дисциплинарными, но более тяжелыми в случае более серьезного нарушения) и включать последствия для назначения на должность или развития карьеры.

В Законодательном инструментарии Совета Европы по конфликту интересов перечислены четыре варианта нарушений, которые подлежат наказанию:

- несоблюдение публичным должностным лицом или членом его семьи, запретов и ограничений;
- несоблюдение публичным должностным лицом норм об урегулировании конфликта интересов;
- несоблюдение публичным должностным лицом или членом его семьи положений о регулярном сообщении сведений о личной заинтересованности;
- умышленное или безответственное бездействие со стороны лица, ответственного за профилактику коррупционных правонарушений в случае, когда публичное должностное лицо не соблюдает свои обязательства (ч. 1 ст. 25).

Таковы основные виды поведения государственных должностных лиц, за которые должна быть наложена ответственность в связи с конфликтом интересов.

Российская нормативно-правовая база

Закон 273-ФЗ предусматривает обязательное увольнение за отказ принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ч. 6 ст. 11), обязательное увольнение в связи с утратой доверия в случае непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которых оно



является, несоблюдения прочих норм, непринятия мер по предотвращению и/или урегулированию конфликта интересов подчиненных (ст. 13.1), а также в случаях, предусмотренных Законом в отношении некоторых других категорий лиц, таких как должностные лица, замещающие должности в Центральном банке и государственных корпорациях – ст. 13.2). Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы (закон 79-ФЗ: ч. 3.2 и 4.1 ст. 19).

Закон 79-ФЗ определяет взыскания (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии) за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и др. (ст. 59.1). Эти взыскания могут быть применимы по отношению к некоторым видам мелких нарушений, так как несколько нарушений (например, непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, непредставление сведений о доходах и т.д., участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, осуществление предпринимательской деятельности и др.) влекут за собой увольнение в связи с утратой доверия (ч. 1 ст. 59.2). Увольнению также подлежит представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, если он не принял мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ч. 2 ст. 59.2). Уволенные лица вносятся в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, сроком на пять лет (закон 273-ФЗ: ст. 15).

Кодекс об административных правонарушениях (195-ФЗ) не распространяется на несоблюдение государственным должностным лицом правил о конфликте интересов. Такая административная ответственность предусмотрена только для сфер медицинской и фармацевтической деятельности (ст. 6.29). В Уголовном кодексе также не предусмотрена уголовная ответственность за конфликт интересов как таковой.

Отсутствие административных или уголовных санкций является причиной ряда ограничений. Например, высшая мера дисциплинарного наказания ограничивается увольнением с государственной службы, санкции не могут быть применены к бывшим должностным лицам, срок давности за такие нарушения относительно короткий (Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ограничение в шесть лет с момента нарушения антикоррупционного законодательства по сравнению с тремя годами за нарушение положений о дисциплинарной ответственности).

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении административной ответственности за непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, непредставление сведений о доходах и т.д., и другие нарушения, связанные с конфликтом интересов. Такая ответственность должна распространяться не только на государственных служащих, но и на лиц, замещающих государственные должности.

В Латвии административная ответственность является основным видом ответственности, которая применяется в случаях конфликта интересов. Ниже приводятся отдельные положения Кодекса административных правонарушений Латвии.

- Раздел 166.29 Непредставление уведомления о ситуации конфликта интересов



В случае преднамеренного невыполнения требования об уведомлении о ситуации конфликта интересов -

налагается штраф в размере до 350 евро на должностное лицо с лишением права занимать публичные должности или без него.

- Раздел 166.30 Нарушение ограничений и запретов, применяемых к должностному лицу

В случае нарушения ограничений на получение дохода от коммерческой деятельности, совмещения функций должностного лица, представительской деятельности, указанной в законе, либо нарушения ограничений в отношении действий с государственной или муниципальной собственностью, а также в случае выполнения функций должностного лица в ситуации конфликта интересов -

должностному лицу налагается штраф в размере от 70 до 350 евро с лишением права занимать публичные должности или без него.

- Раздел 166.33 Неисполнение обязанностей, определенных для глав государственных и муниципальных органов власти

В случае неисполнения обязанностей, определенных для глав государственных и муниципальных органов власти в отношении предотвращения конфликта интересов - налагается штраф в размере от 70 евро до 350 евро.

В случае нарушения установленного законом запрета на раскрытие информации о лице, сообщившем о конфликте интересов другого должностного лица или создания неблагоприятных последствий для этого лица без объективной причины -

должностному лицу налагается штраф в размере от 70 до 700 евро с лишением права занимать публичные должности или без него.

Можно обратить внимание на ряд других особенностей российского законодательства о мерах ответственности за неурегулирование конфликта интересов.

Как было оговорено выше, уголовная ответственность за неурегулирование конфликта интересов в УК РФ не устанавливается. Однако конфликт интересов, как правило, является спутником служебных преступлений, поэтому разработка института конфликта интересов в любом случае оказывается в фокусе внимания уголовно-правовой доктрины и практики в отношении данной категории преступлений.

Представляется, что санкция, заключающаяся в лишении права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы, о которой говорится в п. 2 ст. 13 273-ФЗ нуждается в развитии.

Во-первых, терминологически в п. 2 ст. 13 273-ФЗ она касается только государственных и муниципальных служащих, то есть не затрагивает с одной стороны, работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений, госкорпораций и т.д., и, с другой стороны, - занимающих государственные и муниципальные должности. Во-вторых, по своему содержанию это уголовно-правовая санкция, которая может являться как основным, так и дополнительным видом наказания, и в случае со служебными преступлениями коррупционной направленности может показаться



излишне либеральной, поскольку содержит довольно узкие временные границы.¹⁰² В-третьих, вместе с лишением права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы, целесообразно было бы вслед за развитием административно-правовых составов, связанных с административными правонарушениями в связи с неурегулированием конфликта интересов (в том числе в КоАП субъектов РФ) более активно эксплуатировать дисквалификацию как разновидность административного наказания (ст. 3.11.КоАП РФ).

Рекомендация. Законодательство об уголовной и административной ответственности может быть уточнено для придания большего веса проблеме урегулирования конфликта интересов, например, путем более активного использования таких видов наказаний как лишение права занимать определенные должности и дисквалификация.

Новелла 273-ФЗ, связанная с ведением реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия (ст. 15)¹⁰³ нуждается в более широкой поддержке со стороны общественности, бизнеса и СМИ. Каждый случай включения должностного лица в такой список помимо собственно профилактики коррупционных нарушений является поводом для анализа путей совершенствования практики государственной и муниципальной службы. В данный реестр включаются имена лиц, уволенных в связи с утратой доверия на всех уровнях власти¹⁰⁴. И хотя дополнительного регулирования не требуется, чтобы этот список пополнялся государственными служащими субъектов РФ или муниципальными служащими, было бы полезно развить эту инициативу.

Рекомендация. В субъектах РФ и муниципальных образованиях дополнительно предусмотреть опубликование перечня соответствующих лиц, уволенных в связи с утратой доверия, работавших на территории данного субъекта РФ, и проведения предметных обсуждений ситуации с участием заинтересованных представителей бизнеса, СМИ и общественности.

Установление уголовной ответственности недоступно субъектам РФ в силу Конституции РФ, однако этого нельзя сказать в отношении административно-правовых и дисциплинарных санкций. Пока субъекты РФ, также как в других вопросах настоящего документа, в основном копируют подходы федерального законодателя: в региональных КоАПах не обнаружено норм, связанных с ответственностью за нарушение антикоррупционных запретов. Однако дисциплинарные санкции включаются в базовые антикоррупционные законы субъектов РФ и законы о государственной и муниципальной службе субъектов РФ по аналогии с соответствующими федеральными законами¹⁰⁵.

¹⁰² Так, согласно ч. 2 ст. 47 УК РФ «Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания»;

¹⁰³ Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 N 228 "О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия" (вместе с "Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия") // "Собрание законодательства РФ", 19.03.2018, N 12, ст. 1678;

¹⁰⁴ Адрес реестра: <https://gosszluzhba.gov.ru/reestr>

¹⁰⁵ Статья 11(4). Порядок досрочного прекращения полномочий, увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные и муниципальные должности Закона Ярославской области от 09.07.2009 N 40-з (ред. от 07.07.2017) "О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области"; Статья 6.1. Конфликт интересов в деятельности лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики Закона



Рекомендация. Предусмотреть в федеральном законодательстве общую норму о возможностях субъектов РФ по установлению мер ответственности в связи с необходимостью предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

8.2 Ответственность представителей бизнеса за неурегулирование конфликта интересов

Международные стандарты и лучшие практики

Международные стандарты содержат небольшое количество требований, касающихся ответственности частных лиц — физических или юридических, которые могут быть вовлечены в ситуацию, в которой у должностного лица имеется конфликт интересов. Таким образом, определения преступлений, содержащиеся в КПК ООН, не распространяются на нарушение положений, касающихся конфликта интересов, если оно по составу не соответствует фактическому злоупотреблению (в частности, с целью получения неправомерного преимущества). Статья 26 КПК ООН, касающаяся ответственности юридических лиц, не может быть применена в ситуациях, когда представители предприятий сознательно нанимают публичных должностных лиц в нарушение норм о несовместимости, применимых к таким должностным лицам, или сознательно обращаются к публичным должностным лицам или учреждениям, являющимся стороной конфликта интересов по отношению к конкретному предприятию. Такое поведение также выходит за рамки Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которая предусматривает корпоративную ответственность.

В Законодательном инструментарии Совета Европы по конфликту интересов предусматривается ответственность за несоблюдение подрядчиком требования заявить о наличии интереса и ограничении на предпринимательскую деятельность (например, когда лицо, имеющее деловые отношения с государственной организацией, заключает, несмотря на запрет, договор с должностным лицом, замещающим должность в этой государственной организации) (п. е) ч. 1 ст. 25), а также запрет на участие в госзакупках, возникающий вследствие таких действий (ч. 3 ст. 27).

Российская нормативно-правовая база

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28), которое по существу охватывает активный подкуп, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего, включенного в соответствующий перечень (ст. 19.29). Статья 19.29 предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 тыс. до 4 тыс. рублей; на должностных лиц — от 20 тыс. до 50 тыс. рублей; на юридических лиц — от 100 тыс. до 500 тыс. рублей.

Рекомендация. Повысить верхние пределы санкций или ввести уголовную ответственность для работодателей в случаях, когда государственный служащий выполнял свои служебные обязанности в отношении работодателя. Следует отметить, что возможная незаконная

Удмуртской Республики от 20.09.2007 N 55-ПЗ (ред. от 13.12.2017) "О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике".



прибыль от таких неурегулированных конфликтов интересов может намного превышать верхний предел нынешних административных санкций.

Рекомендация. Ввести аналогичную ответственность за незаконное трудоустройство лиц, замещающих государственные должности.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. № 46, правонарушение, предусмотренное статьей 19.29, заключается в несообщении работодателем представителю нанимателя по последнему месту службы лица информации о заключении трудового или гражданско-правового договора с бывшим государственным служащим (закон 273-ФЗ: ч. 4 ст. 12).

Не существует конкретных положений, касающихся гражданской ответственности юридического лица, в отношении которого государственное должностное лицо действовало в ситуации конфликта интересов и которое не выполнило правовые обязательства, вытекающие из антикоррупционного законодательства. Гражданский иск может быть предъявлен в соответствии с общими положениями, когда, например, подобное действие со стороны юридического лица приводит к причинению убытков.

Статья 14 273-ФЗ, хотя и касается вопроса об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, в большей степени выглядит прописанной на отдаленную перспективу, более того, она не содержит каких-либо нюансов, позволяющих ее сопоставить с проблематикой конфликта интересов. Правда, она этому и не препятствует.

Дисциплинарная ответственность, предусмотренная для государственных и муниципальных служащих, не может касаться представителей бизнеса. Однако в рамках корпоративного сектора могут быть предусмотрены аналоги дисциплинарной ответственности в отношении работников, нарушающих нормы антикоррупционного корпоративного комплаенса, что может грозить им увольнением. В этом смысле возможные рекомендации могут касаться инициативного развития антикоррупционной культуры российского бизнеса в духе раздела 7.2. настоящего документа.

Кроме того, представители российского бизнеса могут в рамках своей договорной практики развивать направление гражданско-правовой ответственности. Включение в договоры антикоррупционных оговорок¹⁰⁶ и забота о деловой репутации могли бы сделать большую работу по «очищению» российского бизнеса от коррупционных практик. Но и государству стоило бы помочь здесь, например, предусмотрев не просто некую обязанность развития мер антикоррупционного комплаенса в ст. 13.3. ФЗ-273, но и разработав дополнительные стимулирующие меры в отношении льготного режима контрольно-надзорной деятельности применительно к таким компаниям и предпринимателям, льготного налогового режима и т.п.

Рекомендация. В ст. 13.3 273-ФЗ и сопутствующие законы, регулирующие порядок осуществления государственного регулирования и контроля предпринимательской активности, необходимо включить конкретные меры, стимулирующие разработку локальных корпоративных актов, направленных на установление мер ответственности за

¹⁰⁶ Например, о признании ничтожности сделок при наличии конфликта интересов у контрагента, о признании ничтожности тендеров, проводимых компаниями, при наличии конфликта интересов и т.д.



неурегулирование конфликта интересов и внедрение практики антикоррупционного комплаенса. Данное предложение должно распространяться на средний и малый бизнес, но с соответствующим уменьшением формальных требований к способам демонстрации приверженности политике неподкупности.

8.3 Иные последствия неурегулированного конфликта интересов: отмена актов, тендеров и прочее

Международные стандарты и лучшие практики

Международные стандарты, как правило, не содержат рекомендаций относительно недействительности правовых актов в связи с конфликтом интересов. Заметным исключением является Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов, который содержит следующие положения:

- Договоры, связанные с конфликтом интересов, могут быть оспорены в соответствии с принципами применимого гражданского или административного права. Расторжение договора не является обязательным, если договор отвечает общественным интересам. Государственная организация, центральный надзорный орган, любая сторона процесса, связанная с договором, или организации гражданского общества, одной из уставных целей которых является борьба с коррупцией, могут ходатайствовать о вынесении судебного решения о действительности договора;
- Схожие нормы применяются к административно-правовым актам (ст. 28).

Стоит отметить, что содержащийся в Законодательном инструментарии подход не сводится к автоматическому расторжению всех договоров и административных актов, заключаемых при наличии конфликта интересов. Расторжение не является обязательным при определенных условиях, например, когда договор заключается в общественных интересах. Такая предусмотрительность имеет основания, поскольку аннулирование договора или административного акта может повлечь за собой несоразмерно большие убытки для общественности.

Российская нормативно-правовая база

Трудовой договор заключенный бывшим государственным или муниципальным служащим (включенным в соответствующий перечень) или его работа на основе гражданско-правового договора, прекращается в случае неспособности служащего получить согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов (закон 197-ФЗ: п. 11 ч. 1 ст. 77) или уведомить работодателя о последнем месте своей службы (закон 273-ФЗ: ч. 3 ст. 12).

Рекомендация. Разъяснить, будет ли такой договор расторгнут в случае его заключения с лицом, ранее замещавшим государственную или муниципальную должность.

Сделки, основанные на коррупционных правонарушениях, могут быть оспорены или признаны недействительными в соответствии с общими положениями гражданского законодательства (ГК РФ, ст. 168). В частности, поскольку в Законе 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлено требование об отсутствии конфликта интересов



между поставщиком и заказчиком (п. 9 ч. 1 ст. 31), договоры, заключенные в нарушение этого требования считаются недействительными¹⁰⁷.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о включении недвусмысленного положения, предусматривающего, что все договоры и административные акты, заключение или издание которых связано с неурегулированным конфликтом интересов, могут быть оспорены, если иное не отвечает общественным интересам.

В Республике Молдова закон прямо предусматривает недействительность актов, принятых в ситуации конфликта интересов.

(1) Административные акты или сделки, принятые или совершенные лично или через посредника в ситуации фактического конфликта интересов, считаются недействительными, если только их недействительность не наносит ущерба общественным интересам.

(2) Национальный орган по вопросам публичной этики (Autoritatea Națională de Integritate) просит суд признать абсолютную недействительность административных актов или операций, выданных / принятых непосредственно или через третью сторону в нарушение правовых положений о конфликте интересов в соответствии с Законом о Национальном органе по неподкупности № 132 от 17 июня 2016 года. Требование о признании недействительности также может быть подано лицами, которые сочтут свои права нарушенными в связи с конфликтом интересов.

(3) Настоящая статья не распространяется на нормативные или судебные акты. (Закон о декларации прав собственности и частных интересов, статья 15)

В законе 44-ФЗ содержится информация о реестре недобросовестных поставщиков (ст. 104).

Рекомендация. Установить необходимость внесения в реестр недобросовестных поставщиков участников, сознательно представляющих ложное заявление о соответствии относительно отсутствия конфликта интересов (п. 9 ч. 1 ст. 31, п. 1 ч. 2 ст. 51).

Сделки, основанные на коррупционных правонарушениях, могут быть оспорены и в соответствии с общими положениями административного законодательства, однако в антикоррупционном законодательстве четкое положение на эту тему отсутствует. Принципиальная возможность оспаривания решений и действий органов власти предусмотрена главами 21 и 22 Кодекса административного судопроизводства РФ 2015 г.¹⁰⁸ Однако, хотя и существует некоторая теоретическая вероятность доказательства истцом незаконности нормативного акта или индивидуального акта и действия при наличии конфликта интересов должностного лица, принявшего такой акт или совершившего такое действие, о заметной практике в этой связи не известно. Налицо наличие необходимости внесения изменений в КАС РФ с тем чтобы сделать положения о конфликте интересов более определенными

¹⁰⁷ "Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016).

¹⁰⁸ "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ(ред. от 19.07.2018) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, N 10, ст. 1391;



Примечательно то, что на региональном уровне попытка провести такую регулятивную логику имела место. Так, утративший силу Закон Республики Башкортостан от 13.10.94 N ВС-25/36 "О борьбе с коррупцией" в ст. 18 (Аннулирование актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений) содержал следующую норму: «Совершенные в результате коррупционных правонарушений акты и действия могут быть аннулированы органом или должностным лицом, уполномоченным на принятие или отмену соответствующих актов либо судом по иску заинтересованных физических и юридических лиц или прокурора.» Адаптация в российском антикоррупционном законодательстве норм такой смысловой направленности было бы определенным прорывом в рассматриваемой теме.

Другое направление, через которое могло бы обогатиться дополнительное законодательство в рассматриваемом вопросе, связано с подписанием Российской Федерацией Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.¹⁰⁹ До сих пор Россия не является частью этого полезного опыта. Для того чтобы он стал востребованным и приносил пользу в России необходимо скорректировать некоторые концептуальные настройки в первую очередь российского правоприменения, в особенности в отношении возмещения государством вреда, причинённого коррупционным актом и солидарно должностными лицами, санкционировавшими такой акт¹¹⁰. Хотя Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. устанавливает корреляцию гражданской ответственности с актом коррупции, а не с неурегулированным конфликтом интересов, развитие практики в данном направлении со временем может привести к большей детализации механизмов предупреждения конфликта интересов.

Рекомендация. Необходимо возобновить широкую общественную и научную дискуссию относительно подписания Россией Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. и дополнительно проработать механизмы признания недействительными решений и действий публичных должностных лиц, принятых в условиях конфликта интересов.

¹⁰⁹ "Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию" (ETS N 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999);

¹¹⁰ Более подробно см., например: Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. N 3. С. 87 – 95; Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010. 192 с.



9 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

9.1 Основные выводы

Российское антикоррупционное законодательство весьма объемно, в том числе и в вопросе урегулирования конфликта интересов, и содержит большое количество нормативных актов, необходимость в которых может вызывать сомнение. Многие страны Совета Европы имеют более компактное и при этом эффективно работающее законодательство.

Обилие дублирующих актов законодательства на региональном и местном уровне, которые практически не имеют какой-либо нормативной новизны, по всей видимости, является неизбежной чертой федеративного государства с двумя видами публичной власти (государственной и муниципальной) и тремя территориальными уровнями. Тем не менее, было бы полезно на федеральном уровне более четко определить характер разграничения компетенции федеральной, региональной и местной власти в вопросах противодействия коррупции в целом и в отношении конфликта интересов в частности, а также предложить регионам и муниципалитетам модельные акты по тем вопросам, где они вправе проявить самостоятельность без необходимости дублирования всего федерального законодательства.

Также российское антикоррупционное законодательство довольно многословно и стилистически перегружено канцеляризмами. Несмотря на то, что основным типом обязанных субъектов по этим нормативным актам являются государственные и муниципальные служащие, знакомые с языком нормативных актов в силу наличия профильного образования или по роду своей деятельности, нет необходимости усложнять законодательство стилистикой предельно детализированных инструкций. Целесообразно будет пересмотреть подход к юридической технике в нормативных актах, обеспечив более основательную концептуальную проработку опорных понятий и правовых институтов, а также стремясь к упрощению и большей ясности нормативного текста.

В этом смысле важным является необходимость систематизации, которая предусматривала бы концептуальную переработку основных правовых категорий и упрощение стилистики российского антикоррупционного законодательства.

В системе публичной службы круг субъектов, обязанных так или иначе обеспечивать урегулирование конфликта интересов в своей деятельности, не может быть искусственно ограничен. Конфликт интересов может возникать у любого должностного лица, государственного или муниципального служащего. Однако негативные последствия неурегулированного конфликта интересов имеют значение, если он возникает у лиц, принимающих решения, и чем важнее решение, тем больший вред способен нанести общественным интересам неурегулированный конфликт интересов. Поэтому не всегда есть смысл в том, чтобы однообразно подходить ко всем категориям представителей власти при выработке системы мер отчетности и контроля.

В российском антикоррупционном законодательстве, и особенно в методических руководствах, хорошо разработан вопрос о должностях, которые порождают повышенные коррупционные риски (например, Указ от 18 мая 2009 года N 557). На них,



как представляется, и необходимо сделать основной упор в организации антикоррупционной работы.

Кроме того, нуждается в доработке система декларирования. Вместо декларирования доходов и расходов необходимо перейти к декларированию любых значимых имущественных, а также неимущественных интересов. Кроме того, следует обеспечить значительно большую прозрачность данных об итогах декларационной компании для беспрепятственной возможности ведения общественного контроля за наличием неурегулированного реального и потенциального конфликта интересов.

Нынешний этап российской антикоррупционной реформы по-прежнему требует внимания главы государства, поскольку массовые неудобства, связанные с контрольными антикоррупционными мерами в отношении чиновников должны базироваться на высшей политической воле в существующей системе отношений. Иными словами, сложно отрицать важность контроля текущей антикоррупционной реформы со стороны президентского Совета по противодействию коррупции и профильного Управления Администрации Президента РФ.

Однако неподкупность и отсутствие рентоориентированного поведения в системе публичной власти является слишком важным вопросом, чтобы зависеть от настроения высшего руководства. Поэтому было бы важно сформировать перспективную институциональную стратегию формирования независимого и влиятельного антикоррупционного органа, который мог бы постоянно вести эффективную антикоррупционную работу в системе российской публичной службы.

9.2 Отдельные тематические рекомендации

Содержание института конфликта интересов

Рекомендация. Включить неимущественные выгоды в определение частного интереса, чтобы они без сомнений распространялись, например, на ситуации получения неких вознаграждений и привилегий в сфере здравоохранения, образования или публичного статуса, такие как получение почетных наград.

Рекомендация. Подготовить и опубликовать правительственным научным организациям удобные для пользования руководства, содержащие информацию о случаях, когда частный интерес становится причиной возникновения фактического или потенциального конфликта интересов. Материалы должны содержать примеры, графики и вспомогательные средства (критерии и алгоритмы принятия решений) для анализа реальных жизненных ситуаций.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о включении в законодательство концепции кажущегося конфликта интересов в соответствии с содержанием статьи 12 Руководства ОЭСР.

Рекомендация. При применении закона № 273-ФЗ перечень родственников, представленный в ч. 2 ст. 10 не следует рассматривать как исчерпывающий в целях выявления конфликта интересов, поскольку очевидно, что интересы прочих родственников (бабушек, дедушек, внуков, двоюродных братьев и сестер и других родственников) также могут привести к конфликту интересов должностного лица.



Общие ограничения на совмещение должностей

Рекомендация. Включить в законодательство требование для всех лиц, замещающих государственные должности, предъявлять заблаговременное уведомление, прежде чем заниматься оплачиваемой преподавательской, научной и иной творческой деятельностью.

Рекомендация. Разработать официальные разъяснения и методические рекомендации для комиссий по урегулированию конфликта интересов с целью определения коррупционных признаков при ведении разрешенной оплачиваемой деятельности, как в отношении: а) преподавательской, научной и иной творческой деятельности, что особенно актуально для занимающих государственные и муниципальные должности, так и б) прочей оплачиваемой деятельности.

Запрет на участие в предпринимательской деятельности

Рекомендация. Разработать детальные методические рекомендации с анализом практических случаев как для должностных лиц, так и для комиссий по урегулированию конфликта интересов в отношении более четких признаков, которые позволяют разрешать пограничные ситуации при осуществлении представителями власти некой дополнительной деятельности, связанной с извлечением прибыли.

Рекомендация. Рассмотреть возможность внедрения более широких ограничений в области заключения контрактов (на закупку, предоставление субсидий) между юридическим лицом, подконтрольным должностному лицу или членам его семьи, или теми юридическими лицами, которые приносят должностному лицу или членам его семьи значительную финансовую выгоду, и государственным учреждением, в котором замещает должность данное должностное лицо.

Ограничение владения ценными бумагами (долями)

Рекомендация. Уточнить условия, которые должны быть удовлетворены для того, чтобы передача в доверительное управление способствовала эффективному достижению цели предупреждения конфликта интересов. Доверительный управляющий должен, в частности, быть независим от должностного лица, а должностное лицо не должно располагать какой-либо информацией об управлении активами.

Рекомендация. Целесообразно рассмотреть возможность включить в Закон о рынке ценных бумаг специальный блок норм, уточняющих порядок управления активами публичных должностных лиц. Также было бы полезно разработать методические рекомендации Минтруда (возможно, с участием Центробанка РФ и с учетом мнения представителей банковских объединений) в отношении оптимальных механизмов оформления соответствующих банковских продуктов для представителей публичной власти и порядке оценки соответствующих обстоятельств комиссиями по урегулированию конфликта интересов.

Запрет использования служебной информации в личных целях

Рекомендация. Рассмотреть возможность введения прямых ограничений для публичных должностных лиц на использование служебной информации после увольнения со службы.



Запрет представлять чьи-либо интересы в органах власти

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении всеобъемлющего запрета на любой вид лоббистской деятельности в отношении сферы деятельности публичного должностного лица или государственного учреждения, должность в котором замещает публично-должностное лицо, и применять этот запрет также в течение установленного периода времени после увольнения с должности.

Подарки, пожертвования, спонсорство, пользование льготными услугами и т.д.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении правил, касающихся подарков, предоставляемых лицам, связанным с государственными должностными лицами, или для использования в их интересах, например требования о том, чтобы в таких случаях не существовало никакой связи между подарком и исполнением служебных обязанностей.

Рекомендация. Подготовить подробные методические рекомендации в отношении пограничных ситуаций, когда получение подарков или вознаграждений может быть признано нарушением. Доработать в законодательстве вопросы процедуры выкупа подарков, а также некоторые материальные нормы, например, в части определения признаков «официального мероприятия».

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о полном исключении порога стоимости подарков в ГК РФ, которые вправе принимать представители власти в связи со своим должностным положением. Кроме того, учитывая практику символических подарков, которые сами по себе не могут влечь какого-либо конфликта интересов, целесообразно предусмотреть в законодательстве норму, которая позволяет не считать их запрещенными подарками и установит для них четкие формальные признаки.

Запрет nepoтизма (кумовства)

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о расширении содержащегося в антикоррупционном законодательстве перечня родственников, интересы которых всегда вызывают конфликт интересов, например бабушек/дедушек и внуков, а также усыновителей и усыновленных.

Рекомендация. Конкретизировать и систематизировать противодействие практике nepoтизма, в том числе разработав дополнительные инструменты профилактики nepoтизма посредством повышения прозрачности и обеспечения общественного контроля за трудовой деятельностью представителей власти и их близких родственников.

Правила последующего трудоустройства

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о необходимости расширения требований о получении согласия в случаях, когда лицо, ранее замещавшее должность государственной или муниципальной службы, оказывает платные услуги сверх установленного порога физическому лицу, если работа осуществляется в той же области деятельности.

Рекомендация. Определить в законе четкое отношение к параметрам ограничений трудоустройства, лиц, замещавших государственные и муниципальные должности.



Рекомендация. Рассмотреть вопрос о включении возможности отказа в согласии на трудоустройство или предоставлении работы, если они явно представляют собой конфликт интересов, даже если должностное лицо не осуществляло функции государственного (муниципального) управления конкретной организацией. В таком случае в согласии может быть отказано в рамках процедуры рассмотрения уведомления организацией (работодателем).

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении четких специальных гарантии против создания таких ситуаций, когда перспектива трудоустройства в другой организации создает конфликт интересов в соответствии с Инструментарием Совета Европы, который требует от публичных должностных лиц направлять уведомление, когда им поступает предложение о выполнении деятельности (например, работы), от которого они не отказались незамедлительно.

9.3 Урегулирование конфликта интересов и контроль

Механизмы урегулирования конфликта интересов

Рекомендация. Рассмотреть возможность внедрения процедуры оперативного разрешения конфликта интересов, когда сообщение о наличии частного интереса явно указывает на существование (возможного) конфликта интересов и кадровая служба / руководитель государственного органа знают о существовании эффективного способа разрешения конфликта. О таких случаях следует уведомлять соответствующую комиссию по урегулированию конфликта интересов.

Рекомендация. Включить другие меры урегулирования конфликта интересов и более четко систематизировать их в антикоррупционном законодательстве. Часть дополнительных мер можно почерпнуть из: а) международных стандартов; б) перечней механизмов, которые рекомендованы корпоративному сектору¹¹¹; в) предложены в российской правовой доктрине¹¹². Например, продажа ценных бумаг, раскрытие конфликта интересов при назначении на должность и т.д.

Рекомендация. Рассмотреть возможность включения в законодательство (или в официальные обобщения судебной практики) понятие «незначительной личной заинтересованности», которая не должна (по решению комиссии) приводить к значимому конфликту интересов и вести к мерам, указанным в законе (вроде перемещения в должности или отказа от выгоды).

Органы по урегулированию конфликта интересов

Рекомендация. В целях укрепления представительного характера работы комиссий по урегулированию конфликта интересов предусмотреть для общественных организаций, цели которых включают противодействие коррупции, и организаций, представляющих деловые круги, возможность обращаться к председателю комиссии с просьбой об участии в заседании комиссии с правом совещательного голоса.

¹¹¹ См. Рекомендации Минтуды РФ по комплаенсу, которые в этой части шире (см. соотв. раздел настоящего доклада).

¹¹² См.: Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. N 5. С. 4 - 14.



Рекомендация. С должным учетом конституционных принципов Российской Федерации рассмотреть возможность введения более серьезных гарантий, обеспечивающих полную независимость органов, рассматривающих нарушения, связанные с конфликтом интересов, чтобы они могли эффективно выполнять свои функции и не подвергаться незаконному влиянию. В контексте нынешней системы организации публичного политического порядка централизованная схема работы, возглавляемая структурами Администрации Президента РФ не выглядит нелогично, однако в перспективе, вероятно, имело бы смысл переоценить общие подходы, например, подготовив почву для создания влиятельного независимого антикоррупционного ведомства.

Рекомендация. Внести определенность в федеральное законодательство в отношении создания «федерального государственного органа по управлению государственной службой», в т.ч. в ч. 5 ст. 17 ФЗ-79.

Рекомендация. Закрепить на федеральном уровне право органов местного самоуправления разных уровней заключать соглашения об учреждении единых комиссий по урегулированию конфликтов интересов и предусмотреть соответствующий организационный механизм их работы.

Рекомендация. Продолжить работу по оптимизации нормативной и методической основы деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов в соответствии с указанными рекомендациями ученых и практиков.

Контроль за урегулированием конфликта интересов

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о внесении в законы 273-ФЗ и 79-ФЗ положений о санкциях в отношении должностных лиц за непредставление сведений о фактах, указанных в ч. 4.1 ст. 5 закона 273-ФЗ.

Рекомендация. Во исполнение ч. 6 ст. 12 273-ФЗ разработать порядок проверки соблюдения бывшим служащим запрета на замещение на условиях трудового договора должности в организациях.

Рекомендация. Внедрить проверки, основанные на информации, полученной от открытого круга лиц, а также на информации, полученной из анонимного источника. Нет оснований не начинать проверку, когда обоснованная жалоба, которая явно выходит за рамки простого утверждения, свидетельствует о бесспорном наличии нарушения независимо от источника информации.

Рекомендация. Включить в акты, регулирующие проведение проверок соблюдения обязанностей об урегулировании конфликта интересов, разъяснения о том, что проверка может быть возобновлена в случае получения новой информации о возможном конфликте интересов.

Рекомендация. Ввести в акты, регулирующие проведение проверок соблюдения обязанностей об урегулировании конфликта интересов, процедуру запроса и получения информации о зарубежных активах и интересах за рубежом в законодательство о конфликте интересов.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении практики инициативного мониторинга конфликтов интересов. Такой мониторинг должен также охватывать государственных



должностных лиц, покинувших государственные должности в течение установленного периода (кроме того, следует ввести санкции, которые могут применяться в отношении неурегулированных конфликтов интересов бывших государственных должностных лиц).

Рекомендация. Пересмотреть механизмы опубликования информации о декларировании личных интересов в пользу большей широты и прозрачности, установить ответственность за невыполнение обязанности по обнародованию в требуемом объеме соответствующих отчетных сведений.

Рекомендация. В федеральном законодательстве уточнить пределы возможностей государственных органов и органов субъектов РФ в вопросах рассмотрения конфликтов интересов муниципальных должностных лиц и муниципальных служащих.

9.4 Профилактика конфликта интересов

Декларирование доходов, расходов и интересов

Рекомендация. В законодательстве следует более четко указать, какие именно сведения из первичных деклараций имеют статус ограниченного доступа (например, личные контактные данные). Привести законодательство о защите персональных данных в соответствие с антикоррупционным законодательством в части опубликования сведений о доходах, расходах и иных интересах.

Рекомендация. Форму справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера следует пересмотреть, с тем, чтобы сделать ее более пригодной для мониторинга конфликта интересов. Справка должна охватывать все основные источники личных интересов — близких лиц (родственников и членов семьи), конкретные источники дохода, бенефициарного владения, членство или замещение неоплачиваемых должностей и т. д.

Рекомендация. В целях облегчения осуществления контроля и профилактики за конфликтами интересов публичных должностных лиц со стороны граждан в справку о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должны вноситься определенные данные (например, дополнительные места работы, все прочие источники дохода, а также иные формы занятости, в том числе не приносящие доход).

Рекомендация. Требовать от кандидатов объявлять о наличии соответствующих интересов, которые существовали в период с начала предыдущего года до момента подачи справки.

Рекомендация. Процесс приема на государственную службу должен включать в себя регулярный анализ личной заинтересованности кандидата в контексте его потенциальных обязанностей с целью выявления возможного влияния личных интересов на своевременное выполнение таких обязанностей. Проведение такого обзора должно быть установлено в качестве правового обязательства.

Рекомендация. Требовать предоставления соответствующих сведений и раскрытия соответствующих интересов при увольнении с государственной службы.

Рекомендация. Систематизировать в базовом антикоррупционном законодательстве подходы к определению лиц, обязанных предоставлять сведения о доходах и расходах,



опираясь, во-первых, на наличие распорядительных полномочий (руководители), во-вторых, на присутствие коррупционного риска в их работе. Также целесообразно вместо широкого круга декларантов сконцентрироваться на контроле за ключевыми руководителями органов власти и публичных учреждений всех уровней. В отношении остальных многочисленных субъектов можно было бы упростить формы декларационной отчетности, совместив их с обеспечением большей прозрачности.

Рекомендация. Усовершенствовать механизм оценки наличия коррупционных активов, полученных на публичной службе (в том числе и давних), сосредоточившись главным образом на крупных должностных лицах (“big fish”).

Рекомендация. Расширить перечень субъектов, правомочных инициировать контроль за соблюдением обязанности подавать декларации и за содержанием деклараций, а также предусмотреть возможность создания единого портала для опубликования деклараций.

Защита заявителей о коррупции

Рекомендация: Пересмотреть и принять поправки к Закону 273-ФЗ, касающиеся защиты заявителей. Рассмотреть возможность дальнейшего приведения проекта законодательства в соответствие с международными стандартами с целью обеспечения оптимальной защиты лиц, сообщающих факты о нарушениях, связанных с коррупцией.

Рекомендация. Провести правовой эксперимент в отдельных заинтересованных регионах по введению всестороннего механизма защиты заявителей о коррупции согласно международным стандартам с методическим сопровождением со стороны центральных ведомств.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о возможности выплат вознаграждений в разработку правовой основы механизма защиты заявителей. Кроме того, на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, а также в корпоративном секторе целесообразно провести правовой эксперимент по поддержке практики выплат заявителям за сообщения о несоблюдении требований антикоррупционного законодательства.

Укрепление антикоррупционной культуры

Рекомендация. Ввести на уровне базового антикоррупционного законодательства четкое этическое требование к государственным и муниципальным должностным лицам, в соответствии с которым они должны стремиться организовывать свои частные интересы таким образом, чтобы способствовать снижению вероятности возникновения конфликта интересов. Поощрять государственных должностных лиц призывать своих родственников, по возможности, организовывать свои интересы соответствующим образом.

Рекомендация. Включить понятие «кажущегося конфликта интересов» в кодексы этики и официального поведения наряду с руководящими указаниями в отношении предпочтительного поведения в случае возникновения кажущегося конфликта интересов.

Рекомендация. Предусмотреть в законе возможность конфиденциального обсуждения государственными должностными лицами возможных конфликтов интересов с



уполномоченными лицами в случае возникновения сомнений в необходимости уведомления о наличии конфликта интересов.

Рекомендация. Сформировать обширный и многосторонний официальный обзор этических стандартов поведения представителей власти всех уровней, ориентированный на самостоятельное осмысление различных аспектов служебной и внеслужебной деятельности, нюансов поведения в разных жизненных ситуациях, снабдив его соответствующими рекомендациями, которые позволят избежать их попадания в «серую зону», то есть в пограничные ситуации, вызывающие риск привлечения к ответственности за несоблюдение обязанностей, запретов и ограничений по службе.

Рекомендация. Укреплять роль положительного личного примера руководителей органов власти в информационно-просветительской работе со служащими.

9.5 Противодействие конфликту интересов в корпоративном секторе

Требования законодательства в отношении мер антикоррупционного саморегулирования

Рекомендация. Пересмотреть определения конфликта интересов в отраслевом законодательстве о различных областях деятельности и рассмотреть вопрос о необходимости их расширения и синхронизации с определением конфликта интересов в базовом антикоррупционном законодательстве.

Рекомендация. Ввести обязательные требования к политике регулирования конфликта интересов для отдельных категорий коммерческих компаний, например, тех, которые находятся под контролем государства. Рассмотреть необходимость внедрения такой политики в коммерческих компаниях, подающих заявки на участие государственных закупках выше установленных пороговых значений.

Корпоративный антикоррупционный комплаенс (основные подходы)

Рекомендация. В российском законодательстве, регулирующем деятельность компаний с государственным участием, государственных и муниципальных учреждений и организаций, необходимо конкретизировать антикоррупционные корпоративные обязательства, в том числе касающиеся конфликта интересов, которые вытекают из ст.13.3 ФЗ-273.

9.6 Ответственность за неурегулирование конфликта интересов

Персональная ответственность публичных должностных лиц: дисциплинарная, административная, уголовная

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о введении административной ответственности за непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, непредставление сведений о доходах и т.д., и другие нарушения, связанные с конфликтом интересов. Такая ответственность должна распространяться не только на государственных служащих, но и на лиц, замещающих государственные должности.

Рекомендация. Законодательство об уголовной и административной ответственности за соответствующие преступления и нарушения может быть уточнено для придания



большого веса проблеме урегулирования конфликта интересов, например, путем более активного использования таких видов наказаний как лишение права занимать определенные должности и дисквалификация.

Рекомендация. В субъектах РФ и муниципальных образованиях дополнительно предусмотреть опубликование перечня соответствующих лиц, уволенных в связи с утратой доверия, работавших на территории данного субъекта РФ, и проведения предметных обсуждений ситуации с участием заинтересованных представителей бизнеса, СМИ и общественности.

Рекомендация. Предусмотреть в федеральном законодательстве общую норму о возможностях субъектов РФ по установлению мер ответственности в связи с необходимостью предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Ответственность представителей бизнеса

Рекомендация. Повысить верхние пределы административных санкций или ввести уголовную ответственность для работодателей (коммерческих компаний) в случаях, когда бывший государственный служащий после увольнения выполнял свои служебные обязанности в отношении работодателя. Следует отметить, что возможная незаконная прибыль от таких неурегулированных конфликтов интересов может намного превышать верхний предел нынешних административных санкций.

Рекомендация. Ввести аналогичную ответственность за незаконное трудоустройство лиц, замещающих государственные должности.

Рекомендация. В ст. 13.3 273-ФЗ и сопутствующие законы, регулирующие порядок осуществления государственного регулирования и контроля предпринимательской деятельности, необходимо включить конкретные меры, стимулирующие разработку локальных корпоративных актов, направленных на установление мер ответственности за неурегулирование конфликта интересов и внедрение практики антикоррупционного комплаенса. Данное предложение должно распространяться на средний и тем более малый бизнес, но с соответствующим уменьшением формальных требований к способам демонстрации приверженности политике неподкупности.

Иные последствия неурегулированного конфликта интересов: отмена актов, тендеров и прочее

Рекомендация. Разъяснить, будет ли договор, заключенный по итогам конкурсных процедур, расторгнут в случае его заключения с лицом, ранее замещавшим государственную или муниципальную должность.

Рекомендация. Рассмотреть вопрос о включении недвусмысленного положения, предусматривающего, что все договоры и административные акты, заключение или издание которых связано с неурегулированным конфликтом интересов, могут быть оспорены, если иное не отвечает общественным интересам.

Рекомендация. Установить необходимость внесения в реестр недобросовестных поставщиков участников, сознательно представляющих ложное заявление о соответствии относительно отсутствия конфликта интересов.



Рекомендация. Необходимо возобновить широкую общественную и научную дискуссию относительно подписания Россией Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. и дополнительно проработать механизмы признания недействительными решений и действий публичных должностных лиц, принятых в условиях конфликта интересов.



10 ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ**Акты международного законодательства**

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции" (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН);

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию" (ETS N 173) (Заклучена в г. Страсбурге 27.01.1999) (с изм. от 15.05.2003)

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию" (ETS N 174) (Заклучена в г. Страсбурге 04.11.1999);

Рекомендация № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета Министров 11 мая 2000 г., <https://rm.coe.int/16805e2e52>;

Рекомендация Комитета министров Совета Европы № CM/REC(2017)2 «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений» (принята 22 марта 2017 года), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2014)7 «О защите заявителей, сообщающих о противозаконной деятельности» (принята 30 апреля 2014 года), <https://rm.coe.int/16807096c7>

Законодательный инструментарий Совета Европы по конфликту интересов (2015)

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (приняты 8 июля 2015 года), <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>

Рекомендация ОЭСР по государственным закупкам (принята 18 февраля 2015 года), <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

Руководство ОЭСР по передовому опыту в области внутреннего контроля, этики и комплаенса (принято 18 февраля 2010 года), <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе (принято 28 мая 2003 года), <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>

Директива ЕС о государственных закупках 2014/24/EU, принятая Европейским Парламентом и Советом 26 февраля 2014 года и отменяющая Директиву 2004/18/ЕС, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

Стандарт ISO 37001 «Системы менеджмента противодействия взяточничеству» (2016), <https://www.iso.org/standard/65034.html>



Принципы предпринимательской деятельности, направленные на борьбу с взяточничеством, Трансперенси интернешнл (2013), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countersing_bribery

Акты российского законодательства

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ);

Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 N 34-П "По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы";

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018);

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.08.2018);

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018);

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О противодействии коррупции";

Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О государственной гражданской службе Российской Федерации";

Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации";

Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации";

Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации";

Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 29.07.2018) "О статусе судей в Российской Федерации";

Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";



Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации");

Федеральный закон от 07.05.2013 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами";

Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам";

Федеральный закон от 08.03.2006 N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции";

Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих".

Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы");

Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы";

Указ Президента РФ от 11.01.1995 N 32 (ред. от 15.05.2018) "О государственных должностях Российской Федерации";

Указ Президента РФ от 04.12.2009 N 1381 (ред. от 05.10.2015) "О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации";

Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574 (ред. от 19.07.2018) "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы";

Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 (ред. от 19.09.2017) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" (вместе с "Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов");

Указ Президента РФ от 18.12.2008 N 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи";

Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 557 (ред. от 03.07.2018) "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей";

Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 558 (ред. от 23.06.2014) "О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей";



Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" (вместе с "Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера") (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015);

Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 559 (ред. от 19.09.2017) "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" (вместе с "Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера");

Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 560 (ред. от 23.06.2014) "О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера";

Указ Президента РФ от 22.12.2015 N 650 "О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" (вместе с "Положением о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов");

Указ Президента РФ от 21.09.2009 N 1066 (ред. от 15.05.2018) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации";

Указ Президента РФ от 02.04.2013 N 309 (ред. от 09.10.2017) "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" (вместе с "Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции");

Указ Президента РФ от 08.07.2013 N 613 (ред. от 15.07.2015) "Вопросы противодействия коррупции" (вместе с "Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных



категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования");

Указ Президента РФ от 19.05.2008 N 815 (ред. от 09.10.2017) "О мерах по противодействию коррупции";

Указ Президента РФ от 25.02.2011 N 233 (ред. от 09.10.2017) "О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции" (вместе с "Положением о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан");

Указ Президента РФ от 28.07.2012 N 1060 (ред. от 22.06.2018) "Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета";

Указ Президента РФ от 23.06.2014 N 460 (ред. от 09.10.2017) "Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 N 228 "О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия" (вместе с "Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия");

Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 N 29 (ред. от 09.08.2016) "Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации";

Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 N 10 (ред. от 12.10.2015) "О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации" (вместе с "Типовым положением о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации");

Постановление Правительства РФ от 22.07.2013 N 613 (ред. от 09.11.2017) "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах



имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению" (вместе с "Правилами представления гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера", "Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, и соблюдения работниками требований к служебному поведению");

Постановление Правительства РФ от 21.04.2006 N 230 (ред. от 29.12.2015) "О возложении полномочий представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной государственной гражданской службы с лицами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Правительством Российской Федерации, и решению иных вопросов, связанных с прохождением ими федеральной государственной гражданской службы";

Постановление Правительства РФ от 13.03.2013 N 207 (ред. от 06.11.2014) "Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности";

Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 N 568 (ред. от 15.02.2017) "О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции";

Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 N 47(7));

Методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты РФ по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утв. Минтрудом России 08.11.2013);

Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016);

Кодекс профессиональной этики аудиторов (одобрен Советом по аудиторской деятельности 22.03.2012, протокол N 4) (ред. от 22.12.2017);

Кодекс профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 20.04.2017);

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий";



Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 N 24 (ред. от 03.12.2013) "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях";

"Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017));

Письмо Минтруда России от 29.03.2018 N 18-0/10/П-2061 "Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 1";

Письмо Минтруда России от 03.09.2018 N 18-0/10/П-6179т "Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 2".

Письмо Минтруда России от 15.10.2012 N 18-2/10/1-2088 "Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования" (вместе с "Обзором типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования")

