



Experience of foreign countries in preventing conflict of interest in the public service

Bakhodir ISMAILOV¹, Sanobar MANSUROVA²

Academy of the General Prosecutor's Office of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received September 2020

Received in revised form

15 October 2020

Accepted 15 November 2020

Available online

31 December 2020

Keywords:

Corruption

Civil servants

Declaration

Conflict of interest

Ethical norms

Law.

ABSTRACT

The article deals with the problem of preventing conflicts of interest as a key problem of the functioning of the civil service. A detailed analysis of the norms and provisions of normative legal acts of European countries in the field of public service, conflict of interests, declaration of income and interests has been carried out.

The issues of observance of ethical standards of professional behavior in the public service are investigated. The legal and institutional aspects of identifying and investigating conflicts of interest are considered. Particular attention is paid to the disciplinary and administrative punishments established by the legislation of European countries, as well as the norms of the criminal systems of European countries, which provide for criminal punishment for corruption-related crimes.

Based on the analysis of advanced foreign experience, proposals have been developed for legislative regulation of the procedure for preventing conflicts of interest as a method of preventing officials and civil servants from selfish desire to abuse power in violation of professional ethics and further increase the effectiveness of anti-corruption reforms in the Republic of Uzbekistan.

2181-1415/© 2020 in Science LLC.

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

SUMMARY

Serving the interests of society is the main task of both every civil servant and the entire state apparatus as a whole. Citizens expect civil servants to perform their duties honestly, fairly and impartially. The realities more and more insistently demand the

¹ DSc., Professor, Academy of the General Prosecutor's Office of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Uzbekistan
E-mail: ismoiliy1965@gmail.com

² Academy of the General Prosecutor's Office of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Uzbekistan
E-mail: mansurova-sanobar@mail.ru

provision of conditions under which private interests, business and other connections of civil servants will not compromise the mechanism for making government decisions, and undermine the authority of the government system itself.

Conflicts of interest among civil servants can undermine citizens' confidence in government institutions. A conflict of interest arises because a public servant has a selfish desire to use power in violation of the norms of professional ethics. It is referred to as personal conflicts of a public servant.

The conflict of interest is based on the conflict between the law and personal interest, between the ethically correct and the morally wrong from the point of view of public morality and professional ethics. As a rule, the consequence of a conflict of interest is the receipt of benefits for public servants personally for themselves, their family or their friends, contrary to the interests of the state. Damage to public interests is caused not only by a real (existing conflict), but also by a potential conflict (private interest in the relevant area), it is such a conflict that gives rise to distrust of a public servant and suspicion of involvement in the commission of a corrupt act. Therefore, the creation of a legislative mechanism for resolving conflicts of interest in the public service is of paramount importance to prevent corruption.

This article will help to consider the problem of conflict of interest as a key problem of the functioning of the civil service. The authors carried out a detailed analysis of the norms and provisions of normative legal acts of European countries in the field of public service, conflicts of interest, declaration of income and interests. The paper also addresses the issue of ethical standards of professional conduct in the public sector. The legal and institutional aspects of impartial identification and investigation of conflicts of interest are considered. Special attention is paid to the disciplinary and administrative punishments established by the legislation of European countries, as well as the norms of the criminal systems of European countries, which provide for criminal punishment for corruption crimes.

The authors analyze the rules of incompatibility, property and other restrictions in the activity of deputies established in the current constitutions of Central and Eastern European countries. The main attention is paid to the norms of Act of Czech Republic on conflict of interests, 2006 and to comparison with the relevant Russian legislation. There are some similarities and special features distinguished between the rules of two countries. The system of sanctions for violation of the deputy's restrictions has a great practical importance, as well as the limits of parliamentary immunity.

Based on the analysis of advanced foreign experience, proposals have been developed for legislative regulation of the procedure for preventing conflicts of interest as a method of

preventing officials and civil servants from selfish desire to abuse power in violation of professional ethics and further increase the effectiveness of anti-corruption reforms in the Republic of Uzbekistan.

Хорижий мамлакатларнинг давлат хизматида манфаатлар тўқнашувининг олдини олиш бўйича тажрибаси

Калит сўзлар:

Коррупция
Давлат хизматчилари
Декларация
Манфаатлар тўқнашуви
Ахлоқ нормалари
Қонун.

АННОТАЦИЯ

Мақолада манфаатлар тўқнашуви муаммоси давлат хизмати фаолиятининг асосий муаммоси сифатида кўриб чиқилган. Муаллифлар томонидан Европа мамлакатларининг давлат хизмати, манфаатлар тўқнашуви, даромадлар ва манфаатлар декларацияси соҳасидаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари нормалари ва қоидалари атрофлича таҳлил қилинган. Тадқиқот иши шунингдек давлат секторида касбий хулқ-атворнинг ахлоқий стандартлари мавзусига бағишланган. Манфаатлар тўқнашувини холис аниқлаш ва текширишнинг ҳуқуқий ва институционал жиҳатлари кўриб чиқилади. Европа давлатлари қонунчилигида белгиланган интизомий ва маъмурий жазоларга, шунингдек коррупция билан боғлиқ жиноятлар учун жиноий жазони назарда тутадиган Европа мамлакатларининг жиноий тизимлари нормаларига алоҳида эътибор қаратилган.

Илғор хорижий тажрибани таҳлил қилиш асосида мансабдор шахслар ва давлат хизматчиларининг касб этикасини бузиши, ўз ваколатларини суиистеъмол қилиши ва манфаатлар тўқнашувига йўл қўйишининг олдини олишни қонунчилик билан тартибга солишга ҳамда ва Ўзбекистон Республикасида коррупцияга қарши ислоҳотлар самарадорлигини оширишга қаратилган таклифлар ишлаб чиқилди.

Опыт зарубежных стран по предотвращению конфликта интересов на государственной службе

Ключевые слова:

Коррупция
Государственные служащие
Декларирование
Конфликт интересов
Этические нормы
Закон.

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается проблема предупреждения конфликта интересов как ключевой проблемы функционирования государственной службы. Осуществлен детальный анализ норм и положений нормативно-правовых актов европейских стран в сфере государственной службы, конфликта интересов, декларирования доходов и интересов.

Исследованы вопросы соблюдения этических стандартов профессионального поведения на государственной службе. Рассмотрены правовые и

институциональные аспекты выявления и расследования конфликтов интересов. Особое внимание обращено установленным законодательством европейских стран дисциплинарным, административным наказаниям, а также нормам уголовных систем европейских стран, предусматривающим уголовное наказание за преступления коррупционной направленности.

На основе анализа передового зарубежного опыта выработаны предложения по законодательному регламентированию порядка предупреждения конфликта интересов как метод предотвращения у должностных лиц и государственных служащих корыстного стремления злоупотребления властью с нарушением норм профессиональной этики и дальнейшего повышения эффективности антикоррупционных реформ в Республике Узбекистан.

Служение интересам общества – основная задача как каждого государственного служащего, так и всего государственного аппарата в целом. Граждане ждут от государственных служащих честного, справедливого и беспристрастного выполнения своих служебных обязанностей. Реалии действительности все более настойчиво требуют, обеспечения условий, при которых частные интересы, деловые и другие связи государственных служащих не будут компрометировать механизм принятия государственных решений, и подрывать авторитет самой системы государственного управления.

Одним из основных компонентов эффективного функционирования государственной службы является предупреждение коррупции в деятельности должностных лиц. Указанное является приоритетным направлением государственно-правовой политики в Республики Узбекистан. В связи с присоединением страны к Конвенции ООН против коррупции, 3 января 2017 года принят Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», 2 марта 2016 года Кабинетом Министров Республики Узбекистан утверждены типовые правила этического поведения государственных служащих. На их основе приняты ведомственные акты направленные на противодействие коррупции и предотвращение конфликта интересов. Вместе с тем, требованием времени является дальнейшее развитие системы предотвращения конфликта интересов и усиление соответствующих мер по ее реализации.

Как утверждают практически все исследователи наличие у государственных служащих конфликта интересов способно подорвать доверие граждан к институтам государственной власти.[1] Конфликт интересов возникает из-за наличия у публичного служащего корыстного стремления воспользоваться властью с нарушением норм профессиональной этики. Его относят к личностным конфликтам публичного служащего.

В основе конфликта интересов – конфликт между законом и личной заинтересованностью, между этически правильным и нравственно неправильным с точки зрения общественной морали, профессиональной этики. Как правило, следствием конфликта интересов является получение публичным служащим выгоды лично для себя, своей семьи или своих друзей, вопреки интересам

государства. Ущерб публичным интересам наносит не только реальный (существующий конфликт), но и потенциальный конфликт (частный интерес в соответствующей сфере), именно такой конфликт порождает недоверие к публичному служащему и подозрение в причастности к совершению коррупционного деяния. Поэтому создание законодательного механизма урегулирования конфликта интересов на публичной службе имеет первостепенное значение для предотвращения коррупции. [2]

С целью принятия и усиления мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней, в 2003 году была принята Конвенция ООН против коррупции. Согласно Конвенции каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять системы, способствующие прозрачности и предупреждают возникновение конфликта интересов.

Одним из широко распространенных преступлений коррупционной направленности является участие должностных лиц в предпринимательской деятельности или получение ими побочных доходов иным способом. [3]

Почти во всех европейских странах законодательно закреплен запрет государственным служащим заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, творческой и преподавательской деятельности.

Во многих странах Европы понятие конфликта интересов и механизмы его предотвращения определяются общими законами о государственной службе: Законом «О публичной службе» и Законом «Об ограничении участия в предпринимательской деятельности лиц, выполняющих публичные функции» – в Польше, Кодексом публичной службы и Уголовным кодексом – в Австрии, Законом «О публичной администрации» – в Исландии, Кодексом публичной службы – в Греции.

В то же время, в некоторых государствах Восточной Европы, и государствах постсоветского пространства приняты специальные законы о конфликте интересов. Среди таких стран: Сербия (Закон «О конфликте интересов»), Чехия (Закон «О конфликте интересов»), Хорватия (Закон «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении публично-властных полномочий»), Латвия (Закон «О предотвращении конфликта интересов в деятельности должностных лиц»), Литва (Закон «О публичных и частных интересах в публичной службе»), Молдова (Закон «О конфликте интересов»), Киргизстан (Закон «О конфликте интересов»).

В ряде стран Европы, в соответствии с рекомендациями Совета Европы, предусмотрено урегулирование конфликта интересов кодексами поведения государственных служащих. Рекомендация № R (2000) 10 Совета Европы – «Модельный кодекс поведения государственных служащих». [4]

Совет Европы рекомендует, чтобы правительства государств-участников поощряли, в соответствии с национальным законодательством и принципами государственного управления, принятие национальных кодексов поведения государственных служащих, основываясь на Модельном кодексе поведения для государственных служащих.

В 2003 году Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ссылаясь на свою рекомендацию «Совершенствование этики поведения на

государственной службе» [5], разработал для стран-членов ОЭСР Рекомендации по урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Рекомендации впервые предложили общие международные стандарты для того, чтобы помочь правительствам стран пересмотреть и модернизировать свою политику по урегулированию конфликта интересов в государственном секторе в соответствии с надлежащей практикой стран-членов ОЭСР. Они основывались на практическом подходе, согласно которому считается, что нельзя избавиться от всех конфликтов интересов, поэтому частные интересы чиновников должны быть надлежащим образом определены и учтены. Согласно этим рекомендациям, конфликт интересов – это конфликт между публично-правовым долгом и частными интересами государственного должностного лица, в котором государственное должностное лицо имеет интересы, вытекающие из его статуса как частного лица, и которые способны неправомерным образом повлиять на выполнение этим государственным должностным лицом его официальных обязанностей или функций.

В европейских странах и странах постсоветского пространства национальные программы предотвращения конфликта интересов разрабатывались в рамках одного из двух подходов:

1) программы предотвращения конфликта интересов являются частью стратегии предотвращения и противодействия коррупции;

2) программы предотвращения конфликта интересов являются составляющей широкой стратегии обеспечения и повышения этических стандартов профессионального поведения в государственном секторе. [7]

Первый подход стал общепринятой практикой в «новых» странах-членах Европейского Союза и некоторых постсоветских странах, в то время как второй отражен в законодательстве «старых» стран Европейского Союза.

Законом Литовской Республики «О согласовании общественных и частных интересов на государственной службе» от 2 июля 1997 года интересы подразделяются на частные и общественные. [8]

Контроль за исполнением лицами, занятыми на государственной службе или на службе в самоуправлении, положений Закона осуществляют:

1) руководители соответствующих государственных институций или институций самоуправления либо уполномоченные ими представители;

2) независимая Главная комиссия по служебной этике;

3) другие структуры, если это предусмотрено законом, устанавливающим порядок деятельности институции.

Главная комиссия по служебной этике:

предъявляет в суд иски относительно прекращения или признания недействительными трудовых договоров и сделок, заключенных в нарушение требований Закона;

может поручить руководителю институции или уполномоченному им представителю

либо своими силами может провести расследование, при наличии обоснованной информации о том, что лицо, занятое на государственной службе или на службе в самоуправлении, не выполняет требования Закона;

5) по письменному ходатайству лица, занятого на государственной службе или на службе в самоуправлении, может провести расследование правильности применения руководителем институции в отношении заявителя положений Закона.

Закон Латвийской Республики «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц» от 9 мая 2002 года определяет общие и специальные ограничения в отношении совмещения должности государственного должностного лица. [9]

Лицу, которое после вступления в должность государственного должностного лица одновременно занимает должность, совмещение которой с должностью государственного должностного лица запрещено, обязано в течение семи дней в письменном виде сообщить вышестоящему государственному должностному лицу или коллегиальной институции о том, что оно занимает одну или несколько, совмещение которых с должностью государственного должностного лица запрещено.

Либо в институцию, в которой оно занимает должность, совмещение которой с должностью государственного должностного лица запрещено, подать заявление с просьбой освободить его от соответствующей должности.

Должностным лицам всех уровней разрешается совмещать должность государственного должностного лица только **педагогической, научной, врачебной, профессиональной спортивной и творческой работой.**

Государственному должностному лицу разрешается одновременно получать вознаграждение за исполнение должностных обязанностей государственного должностного лица и вознаграждение за выполнение таких должностных обязанностей, договора подряда или полномочия, которые ему не запрещены законом или иными законами, а также получать доходы от коммерческой деятельности или других источников доходов, которые ему не запрещаются законами.

Закон определяет перечень должностных лиц, для которых установлены ограничения по занятию коммерческой деятельностью (от Президента государства до членов комиссий по регулированию общественных услуг).

Государственному должностному лицу запрещается подготавливать или издавать административные акты, осуществлять функции надзора, контроля, дознания или наказания, заключать договоры или совершать другие действия, в отношении которых это государственное должностное лицо, его родственники или партнеры по сделкам имеют личную или имущественную заинтересованность.

Исполнение закона контролируют Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, а также другие государственные структуры и государственные должностные лица в соответствии с компетенцией, определенной настоящим законом и иными нормативными актами.

Доходы и имущественные блага, приобретенные с нарушением установленных законом ограничений, или пропорциональный их прирост причитаются государству, при этом принимается за презумпцию, что нарушением установленных государством ограничений и неправомерным получением доходов или имущественных благ государственное должностное лицо причинило такой вред порядку государственного управления, который подлежит оценке в

имущественном выражении и является пропорциональным стоимости прироста полученных запрещенным способом доходов, имущественных благ и собственности или имущества.

Взыскание ущерба происходит независимо от того, привлекается ли государственное должностное лицо за нарушение положений настоящего закона к административной ответственности или к уголовной ответственности.

Закон Чешской Республики № 159/2006 «О конфликте интересов» от 16 марта 2006 года оперирует понятием «публичное должностное лицо» (verejný funkcionár), в числе которых прямо называются депутаты Палаты депутатов Парламента Чешской Республики и сенаторы Сената Парламента Чешской Республики (§ 2).

Согласно Закону, под личным интересом понимается не только получение какого-либо дохода «в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц» (как об этом говорит Закон о противодействии коррупции), но и предотвращение возникновения возможного сокращения имущественной или иной пользы, что весьма практично (§ 3).

Данный Закон устанавливает обязанность депутатов отчитываться о доходах и имуществе, если их сумма за год превысила определенную этим Законом цифру (для движимого имущества она, например, составляет 500 000 крон). Кроме того, чешские чиновники должны представлять сведения о невыплаченных финансовых обязательствах, особенно ссудах, кредитах, арендной плате, обязательствах из договора о найме с правом покупки либо о вексельных обязательствах (§ 11).

Достоинством чешского Закона, можно назвать то, что он предусматривает штрафы за нарушение обязанностей публичными должностными лицами (§ 24-25). Как известно, финансовое воздействие во многих случаях оказывается весьма эффективным.

Если же говорить об иммунитете депутата, то нельзя не отметить, что в Чехии долгое время парламентарии пользовались беспрецедентной защитой от уголовного преследования. Согласно Конституции 1992 года, если палата Парламента не давала согласия на уголовное преследование депутата, либо сенатора, то оно исключалось навсегда. Понадобились двадцать лет общественных дискуссий и целая серия коррупционных скандалов, чтобы эта статья Конституции была изменена. **Сейчас если палата не дает согласие на уголовное преследование парламентария, то ее покровительство действует только на время срока мандата, после истечения которого возможно привлечение к ответственности.**

Среди стран постсоветского пространства значительных успехов в урегулировании конфликта интересов на государственной службе достигла **Республика Молдова**. Она разработала свои национальные программы предотвращения конфликта интересов в рамках стратегии предотвращения и противодействия коррупции. При этом в Молдове **15 февраля 2008 года** был принят специальный **Закон «О конфликте интересов»**, определяющий и регулирующий весь процесс управления конфликтом интересов. [10]

Закон направлен, прежде всего, на предотвращение возникновения такого конфликта. Управление конфликтом интересов и его разрешения осуществляются соответствующими должностными лицами и руководителем публичной

организации, о чем они принимают мотивированное решение. Разрешение конфликта интересов осуществляется путем рассмотрения соответствующей ситуации, нахождения и применения правильного решения для положительного разрешения такого конфликта.

В Законе четко определены варианты положительного решения конфликта интересов, а именно:

1) отказ должностного лица от личного интереса или устранение им этого интереса;

2) отказ (запрет) должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, от участия в процессе принятия решений без его отстранения от должности – при малой вероятности повторения конфликта интересов;

3) ограничение доступа должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, к определенной информации;

4) перевод должностного лица на должность, на которой нет риска возникновения конфликта интересов;

5) пересмотр круга обязанностей и функций должностного лица – в случае вероятности продолжения конфликта интересов, при котором отстранение от принятия решений не рекомендуется;

6) увольнение должностного лица от должности, которая предполагает выполнение конфликтной функции, занимаемой в качестве частного лица. Соответствующее должностное лицо обязано подчиниться любому окончательному решению, что требует от него выхода из ситуации конфликта интересов, в которой оно находится, или отказаться от выгоды, породившей конфликт интересов.

Законом предусмотрено, что кандидат на избрание, назначение или утверждение на государственной должности, обязан выявить и заявить о соответствующих личных интересах путем подачи декларации. При этом требование декларирования личных интересов включается во все процедуры или договора, регламентирующие наем на работу, избрания или назначения на государственную должность. **Декларация о личных интересах**, в соответствии с законодательством Республики Молдова, подается в 15-дневный срок со дня приема на работу, подтверждения мандата или назначения на должность. Ежегодно она подается до 31 марта. При возникновении изменений в информации, которая может привести к конфликту интересов, лица обновляют декларацию о личных интересах в 15-дневный срок после возникновения изменений. Обязанность представления соответствующей декларации сохраняется и по истечении года с момента прекращения деятельности до 31 марта следующего года.

Декларация о личных интересах подается в письменном виде под личную ответственность декларанта и содержит:

- сведения об оплачиваемой профессиональной деятельности;
- статус учредителя или члена руководящих, административных, ревизионных или контрольных органов в некоммерческих организациях или политических партиях;
- статус пайщика или акционера предприятия, кредитного учреждения, страховой организации или финансового учреждения;
- отношений с международными организациями.

Проверка достоверности сведений, представленных в декларациях о личных интересах, производится специальным антикоррупционным органом – Национальной антикоррупционной комиссией, а по ее запросу – органами, в полномочия которых входит проверка таких сведений. Руководители общественных организаций и Национальная антикоррупционная комиссия обязаны немедленно принимать меры, необходимые для разрешения конфликтов интересов, ставших известными им по декларациям, и информировать компетентные государственные органы о выявленных нарушениях законодательства.

14 октября 2014 года в Украине был принят Закон «О предотвращении коррупции», в котором определяется порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Соответствующим правоотношениям посвящен целый раздел в новом законе. Кроме порядка управления конфликтом интересов, в этом разделе определены и меры внешнего и самостоятельного урегулирования такого конфликта. Нововведением закона является разграничение конфликта интересов на потенциальный и реальный. Такие новеллы помогут эффективнее выявлять любые проявления конфликта интересов и способствовать предотвращению его возникновения. [11]

В законе отдельный раздел посвящен правилам этического поведения государственных служащих. В нем определены основные требования, предъявляемые к поведению лиц. Также статьей 39 Закона установлен приоритет интересов. Согласно этой норме, лица, занимающие должности, связанные с выполнением функций государства или местного самоуправления, представляя государство или территориальную общину, действуют исключительно в их интересах.

Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции обеспечивает формирование и реализацию государственной антикоррупционной политики, и принимает участие в урегулировании конфликта интересов, проверяет декларации лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, проводит мониторинг образа жизни таких лиц и оказывает помощь в вопросах предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и приравненных к ним лиц.

12 декабря 2017 года принят Закон Кыргызстана «О конфликте интересов» № 206 (11), целью которого является унификация и совершенствование законодательства о конфликте интересов, внедрение механизмов своевременного выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, а также оказание практической помощи государственным органам и их служащим в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений в системе государственного управления в целом. [12]

Закон направлен на совершенствование института урегулирования конфликта интересов, сокращения числа ситуаций, при которых должностные лица оказываются в ситуации, которая ведет к коррупции.

Закон определяет организационные и правовые основы управления конфликтом интересов в деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих и руководителей учреждений, организаций и

предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля.

В конце января 2019 года в Аргентине вступил в силу президентский указ (Decreto 93/2018), установивший запрет на работу родственников высших должностных лиц в государственном секторе. [13]

В частности, указ, принятый в целях повышения добросовестности и прозрачности деятельности правительства, запрещает назначения в любой форме на любые должности в национальном публичном секторе (Sector Público Nacional) лиц, находящихся в родственных отношениях (как по прямой, так и по боковой линии, вплоть до второй степени родства) с президентом, вице-президентом, главой кабинета министров (Gabinete de Ministros), министрами и иными должностными лицами в ранге и с иерархией министра, включая супругов и сожителей. Исключение составляют лица, назначенные посредством процессов отбора в ходе публичного конкурса или «стабильно замещающие должность».

Таким образом, можно констатировать, что процесс законодательного предотвращения конфликта интересов способствует выявлению потенциального конфликта интересов и предотвращению его последствий. В этой связи считаем целесообразным активизировать усилия по использованию положительного опыта зарубежных стран по предотвращению конфликта интересов как действенной меры в сфере предотвращения коррупционных правонарушений.

Как правило, нарушение данной обязанности влечет за собой дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения. Однако в ряде случаев национальные законодатели рассматривают подобные действия как коррупционное преступление. Так, деловая активность государственных служащих, создающая конфликт интересов (участие в сделках, получение иных доходов), образует самостоятельный состав преступления в законодательстве Бельгии, Испании, Латвии, Мальты, Нидерландов, Португалии, Франции. Например, «незаконное получение выгод» (УК Франции). При этом объективная сторона рассматриваемого деяния формулируется различным образом.

Так, согласно статьи 325 УК Латвии наказуемым является «умышленное нарушение установленных законом ограничений в отношении предпринимательской деятельности, или совмещения должностей, или выполнения работ, или получения вознаграждения, либо осуществление полномочий в ситуации конфликта интересов, если эти действия совершены государственным должностным лицом повторно или если этим причинен существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам лица».

В соответствии со статьей 245 УК Бельгии ответственности подлежит лицо, осуществляющее публичные функции, которое «возьмет или получит какую бы то ни было выгоду от сделок, отчуждений, деятельности коммерческого предприятия или публичной службы, в отношении которых оно в момент указанных действий осуществляло, полностью или частично, администрирование или надзор, или то, которое, имея полномочия по распределению платежей или ликвидации дел, получит от этого какой-то доход».

Статья 441 УК Испании, конкретизирующая в данном случае деяние должностного лица или государственного служащего, содержит положение об ответственности за «профессиональную деятельность или постоянную или случайную помощь советами, подчиняясь или находясь на службе частных обществ или частных лиц по вопросам, в решении которых он должен был участвовать или участвовал на основании своих должностных полномочий, либо по вопросам, по которым он ходатайствовал, информировал или которые он решал в учреждении или направляющем органе, в котором он назначен или от которого зависит».

В соответствии со статьей 432-12 УК Франции запрещено под угрозой тюремного заключения и штрафа принятие, получение или сохранение какой-либо выгоды в предприятии или операции, по которым лицо, обладающее публичной властью или выполняющее обязанности по государственной службе, а также лицо, наделенное избирательным мандатом, на момент совершения действия было обязано по службе обеспечить полные или частичные надзор, управление, ликвидацию или производство расчета.

В статье 376 УК Нидерландов криминализовано участие публичного служащего в заключении договоров о работе или поставке товаров, за управление или надзор над которыми он полностью или частично отвечал во время этой деятельности.

При этом в перечисленных нормах решение вопроса о привлечении к уголовной ответственности не зависит от того, прямо (непосредственно) либо косвенно (через посредника) должностное лицо совершило указанные действия и получило доход от предпринимательской и иной коммерческой деятельности, запрещенной законодательством о государственной службе.

Среди мер, направленных на предупреждение конфликта интересов, следует отметить порядок трудоустройства лиц, ушедших с государственной службы. Например, во Франции публичному должностному лицу, представителю и служащему органа государственного управления, осуществлявшим контрольно-надзорные функции в отношении частных предприятий, запрещено принимать участие или давать согласие принять участие своим трудом, советом или капиталом в одном из этих предприятий до истечения пятилетнего срока после оставления своей должности (ст. 432-13 УК Франции).

В Германии в течение определенного срока лица, ушедшие с высоких государственных постов, обязаны получить разрешение правительства на работу в частном секторе или занятие коммерческой деятельностью, если они ранее имели к ней отношение. В противном случае, их поведение может рассматриваться как коррупционное.

Таким образом, конфликт интересов всегда предполагает получение материальной выгоды лицом с использованием своего служебного положения, что делает невозможным беспристрастное выполнение им своих должностных обязанностей.

Выгода может быть сопряжена с присвоением, растратой либо иным нецелевым использованием вверенного имущества. Указанные деяния перестали считаться исключительно внутренним делом государства с вступлением в силу Конвенции ООН против коррупции, которая отнесла их к числу коррупционных

преступлений и установила для государств-участников обязанность их криминализации (ст. 17).

Например, ст. 141.1 УК Эстонии конкретизирует в данном случае деяние должностного лица в основном составе хищения путем присвоения, растраты или злоупотребления служебным положением, рассматривая его как преступление против собственности. В большинстве европейских стран присвоение или растрата казенного имущества рассматривается в качестве должностного преступления (УК Бельгии, УК Испании, УК Италии, УК Нидерландов). Специальная криминализация обуславливает повышенные санкции по сравнению с присвоением и растратой частного имущества, совершенными частными лицами.

Анализ мер по урегулированию данных конфликтов в ряде стран показывает, что в них принимаются следующие превентивные меры, нацеленные на предотвращение возникновения конфликта интересов.

Ограничения по дополнительной занятости.

Такие ограничения предусмотрены во всех странах, однако только в Испании существует также запрет для членов парламента на совмещение государственных и частных должностей. Во Франции и Венгрии должностные лица, избираемые на местном уровне, могут быть членами национального парламента. Во всех странах предусмотрены ограничения на другую работу в государственном или частном секторе, если избранные на местном уровне должностные лица работают в режиме полной занятости и получают зарплату за занятие должностей, на которые они были избраны.

Декларирование личных доходов.

Во Франции, Германии и Великобритании данное требование не является обязательным (в последних двух странах члены парламента декларируют только существенные суммы выплат). В Венгрии и Италии данное обязательство возложено только на членов парламента, в Польше и Испании свои доходы декларируют только избранные на местном уровне должностные лица и политические деятели (в Испании члены парламента также декларируют оплачиваемую деятельность). В Латвии данная мера распространяется на всех должностных лиц, причем не только на назначенных политических деятелей и выборных должностных лиц, но и на гражданских служащих.

Декларирование семейных доходов.

В Польше супруги избранных на местном уровне должностных лиц и назначенных политических деятелей обязаны декларировать свои доходы. В Венгрии данная мера распространяется на всех членов семьи, проживающих с назначенным политическим деятелем или высшим должностным лицом. Во всех других странах такое декларирование обязательным не является. В Испании для супругов назначенных политических деятелей эта мера – добровольная.

Декларирование личного имущества.

Во всех странах, за исключением Германии и Великобритании, члены правительства и назначенные политические деятели, члены парламента и избранные на местном уровне должностные лица должны декларировать личное имущество.

Декларирование подарков.

В Латвии декларирование подарков – обязательное для всех должностных лиц (включая выборных должностных лиц и членов парламента). В Польше данное требование обязательно только для избранных на местном уровне должностных лиц и назначенных политических деятелей, в Венгрии – только для членов парламента.

Декларирование личной заинтересованности, относящейся к управлению контрактами.

В Германии и Испании такая мера является обязательной для избранных на местном уровне должностных лиц. В Великобритании должностные лица, включая избранных на местном уровне, каждый раз, когда существует заинтересованность, которая может быть разумно рассмотрена другими как влияющая на действия должностного лица, должны представлять официальную декларацию о заинтересованности. Причем в свои декларации британские должностные лица должны включать семейные интересы и интересы тесно связанных с ними лиц. Во Франции, Венгрии, Италии, Латвии, Польше такое официальное декларирование не требуется, но в случае возникновения определенного конфликта интересов должностному лицу необходимо свой личный интерес обозначить (задекларировать) и попросить разрешения воздержаться.

Декларирование личной заинтересованности, относящейся к процессу принятия решений или голосованию и к участию в подготовке или даче советов относительно политики.

Официальное декларирование интересов такого рода требуется в Португалии (включая информацию за трехлетний период, предшествовавший назначению), Испании (за двухлетний период) для назначенных политических деятелей и членов парламента, а в Испании также для избранных на местном уровне должностных лиц (в Португалии это является добровольным). В Германии, Великобритании, Франции, Италии, Латвии, Польше подход к декларированию также аналогичен описанному выше.

Публичное раскрытие деклараций о заинтересованности, доходах и имуществе.

Во Франции и Венгрии нет положений относительно публичного раскрытия информации, содержащейся в декларациях; в Польше это обязательно лишь для избранных на местном уровне должностных лиц; в Германии и Италии – для членов парламента. В Испании декларации о заинтересованности членов парламента и избранных на местном уровне должностных лиц публично раскрываются только по просьбе заинтересованного лица. В Португалии декларации назначенных политических деятелей, членов парламента и избранных на местном уровне должностных лиц находятся в открытом доступе; в Латвии это относится ко всем декларациям.

Личные и семейные ограничения на право собственности на частные компании.

Существуют определенные ограничения на право собственности для избранных на местном уровне должностных лиц Италии; в Польше данной категории должностных лиц не разрешается иметь частный бизнес.

За нарушение указанных выше правил предусматривается соответствующее наказание (уголовное, дисциплинарное, административное).

В законодательстве большинства рассматриваемых стран описаны преступления, относящиеся к «конфликтам интересов с неадекватным управлением» (Латвия, Польша, Германия, Великобритания, Франция). Так, в Латвии за нарушение правил о конфликтах интересах в случае причинения существенного вреда государственным интересам предусмотрено наказание **в виде тюремного заключения сроком до пяти лет**. В Польше для местных государственных должностных лиц за недостоверное декларирование интересов предусмотрено наказание в виде тюремного заключения до трех лет. В Германии существует преступление, именуемое как «принятие выгоды» – оно также относится к конфликту интересов.

В качестве дисциплинарного наказания могут применяться:

- приостановка выплаты заработной платы (Польша, Великобритания);
- увольнение (Франция, Венгрия, Латвия, Польша, Португалия и Испания).

Административные наказания могут включать: штрафы, моральные наказания (например, опубликование информации о нарушении в Официальной газете парламента или Официальном бюллетене государства), отчеты в Парламент, запрет на занятие государственных должностей на срок до 10 лет, возврат незаконно полученного имущества.

Положения о конфликте интересов Великобритании датируются 1889 годом и являются старейшими. Подход данной страны основывается на том, что конфликты интересов – аспект этических стандартов в государственном секторе. Здесь нет какого-либо правила, регулирующего конфликт интересов на государственной службе, а существуют **«Семь принципов»** общественной жизни, которые были одобрены последующими правительствами и в настоящее время стали ориентиром для оценки стандартов общественной жизни. Данные принципы применяются ко всем лицам, занимающим государственные должности (должностные лица центрального правительства и органов местного самоуправления, члены парламента, должностные лица Национальной службы здравоохранения и вневедомственных государственных органов). Парламентский комитет по стандартам в общественной жизни изучает вопросы, касающиеся стандартов поведения данных лиц, и выносит свои рекомендации. Ключевой момент британского подхода – прозрачность и личная подотчетность.

Модель Германии – лучший пример добросовестного подхода к решению проблемы конфликтов интересов. Эта модель основана на необходимости декларировать или сообщать о любой личной заинтересованности (финансовой или даже нефинансовой), которая каким-либо образом может повлиять на действия лица, занимающего государственную должность (либо рассмотренная другими как влияющая на его действия). Более того, в Германии, как и в Великобритании, важно не только не допускать любых реальных конфликтов интересов, но также избегать ощущения о наличии нарушения. Государственное должностное лицо обязано воздерживаться от любой деятельности, которая может создать ощущение того, что данное действие нарушит обязанности и закон.

В Венгрии существует полная система правил и положений, запрещающих совмещение должностей, но отсутствуют положения о конфликтах интересов, а

также независимый орган, который должен выявлять и расследовать конфликты интересов на основе беспристрастности. Кроме того, разрешается совместительство для избранных на местном уровне должностных лиц и национальных депутатов: мэры могут быть избраны в качестве членов парламента.

На основе вышеизложенного можно констатировать, что в целях предотвращения у служащих корыстного стремления воспользоваться властью с нарушением норм профессиональной этики актуальным является законодательное регламентирование порядка предупреждения конфликта интересов.

Полагаем целесообразным принятие **Закона «О предотвращении конфликта интересов в деятельности должностных лиц»**, в котором необходимо конкретизировать общие и специальные ограничения и запреты для государственных должностных лиц, в том числе ограничения по дополнительной занятости. При этом важным условием также является четкое установление перечня должностных лиц, для которых установлены ограничения по занятию коммерческой деятельностью и запрет на совмещение должностей.

В законе также необходимо определить этические нормы поведения государственных служащих, на основе общепринятых международных норм поведения для государственных служащих, что также является важным фактором по урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Немаловажным фактором обеспечения эффективности мер по предупреждению и противодействию коррупции служит внедрение полноценной системы правил и положений по декларированию личных и семейных доходов, личного имущества и подарков, а также публичному раскрытию деклараций о заинтересованности, доходах и имуществе.

Действенность и эффективность закона призвана обеспечить установленная система наказаний (дисциплинарное, административное, уголовное) за недостоверное декларирование интересов и скрывание конфликта интересов в деятельности должностных лиц и государственных служащих.

Библиографические ссылки

1. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, твия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. - М.: Логос, 2003. – С. 34
2. Drazen, Jeffrey M. (2015-05-07). "Revisiting the Commercial–Academic Interface". *New England Journal of Medicine*. 372 (19): 1853–1854.
3. Charles Wolfram, *Corporate Family Conflicts*, 2 J. Inst. for the Study of Legal Ethics 296, 331 (1999) (hereafter *Corporate Family Conflicts*)
4. *Stiglitz, Joseph E. (2010). Freefall: America, Free Markets, and the Shrinking of the World Economy. Norton. p. 35.*
5. <https://oecdru.org/rusweb/rusfeder/p5.htm>
6. Sachs, Jeffrey D. (2011). *The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity*. Random House.
7. Alison Frankel, California justices to law firms: If you have a conflict, tell your client. Or risk your fees, Reuters (Aug. 31, 2018) <https://www.reuters.com/article/us-otc-conflicts/california-justices-to-law-firms-if-you-have-a-conflict-tell-your-client-or-risk-your-fees-idUSKCN1LG2QM>

8. Рекомендация № R (2000) 10 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно кодексов поведения государственных служащих [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?Art_id=48082 & cat_id = 46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?Art_id=48082&cat_id=46352)
9. Ведомости Литовской Республики, 20 декабря 1997 г., вып. 35-416
10. «Латвияс Вестнесис» («Latvijas Vēstnesis»), 69 (2644), 09.05.2002, «Вестник», 11, 13.06.2002 https://www.knab.gov.lv/upload/rus/iknl_ru_2013.10.pdf
11. 4. Опубликован: 30.05.2008 в Monitorul Oficial Nr. 94-96 статья №: 351
12. Kodeksy.com.ua 2011-2019 год Украина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kodeksy.com.ua/ka/o_predotvrawenii_korrupsii.htm
13. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716?cl=ru-ru>