Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления

ЦИРИН *Артём Михайлович*, и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического противодействия коррупции, кандидат юридических наук
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34
E-mail: antikor@izak.ru

МАТУЛИС *Сергей Николаевич*, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат политических наук
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34
E-mail: antikor@izak.ru

Необходимость исследования вопроса скрытой аффилированности получила закрепление в Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 гг. Перспективы юридической конструкции конфликта интересов в рамках развития современного антикоррупционного законодательства представляются позитивными ввиду появления новых сфер ее применения в рамках правового регулирования эволюционирующих общественных отношений, связанных, например, с закупочной деятельностью. Зарубежные государства демонстрируют различные подходы к имплементации понятия коллизии интересов в национальное законодательство. Практика предотвращения и урегулирования конфликта интересов подтверждает целесообразность развития правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Ввиду того, что скрытые формы аффилированности проявляются в широком спектре ситуаций, ведущих к конфликту интересов, для достижения цели проводимого исследования был проведен анализ нормативных правовых актов, посвященных дефиниции, выявлению и урегулированию конфликта интересов, а также существующих практик и кейсов в рассматриваемой сфере.

Методы исследования: анализ, синтез, сравнительно-правовой.

Действующее законодательство пока не создает прочной основы для применения способов выявления скрытой аффилированности, в связи с чем авторами приведены примеры сфер с высоким риском скрытой аффилированности, а также возможные пути ее устранения и минимизации. С учетом опыта зарубежных государств сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в целях повышения эффективности выявления конфликта интересов и скрытой аффилированности, включая предоставление представителю нанимателя, работодателю, наряду со справками о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, справок о частных интересах.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, скрытая аффилированность.

Для цитирования: Цирин А. М., Матулис С. Н. Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 164—174. DOI: 10.12737/jrl.2020.025

The Concept of Hidden Affiliation and Methods for its Identification

A. M. TSIRIN, S. N. MATULIS

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: antikor@izak.ru

The article is devoted to one of the topical issues of anti-corruption, the need for research which has been consolidated in the National anti-corruption plan for 2018—2020. Moreover, the prospects for the legal construction of the conflict of interest in the framework of the development of modern anti-corruption legislation are positive due to the emergence of new areas of its application within regulation that involves public relations, for example, the procurement.

The latent forms of affiliation appear in a wide variety of situations leading to conflict of interests. Due to this it is necessary to achieve the goal of conducted research through analysis of normative legal acts dedicated to the definition, identification and resolution of conflicts of interests, and existing practices and case studies in this area.

The authors of the article use analysis, synthesis and comparative legal methods of research.

It is important to note that the current legislation hasn't yet created a solid basis for the use of methods to identify hidden affiliation. Therefore the authors provide examples of areas with a high risk of hidden affiliation and possible ways to eliminate and minimize it. In the article, taking into account the experience of foreign countries, proposals are formulated to improve the current legislation in order to increase the effectiveness of identifying conflicts of interest and hidden affiliation by providing the employer's representative, the employer, along with certificates of income, property and obligations of a property nature, and certificates of private interests.

Keywords: corruption, conflict of interest, hidden affiliation.

For citation: Tsirin A. M., Matulis S. N. The Concept of Hidden Affiliation and Methods for its Identification. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 2, pp. 164—174. DOI: 10.12737/jrl.2020.025 (In Russ.)

Новые глобальные вызовы диктуют необходимость рассматривать противодействие коррупции в числе основных функций государства¹. В связи с этим Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378, ставит задачи проведения междисциплинарных научных исследований. Подпунктом «а» п. 21 Национального плана предусмотрены исследования выявления личной заинтересованности (в том числе скрытой аффилированности), которая может привести к конфликту интересов.

Основываясь на нормах международного права², законодательство о противодействии коррупции включает положения, которые направ-

лены на предотвращение и урегулирование конфликта интересов. Отличительной чертой законодательного определения конфликта интересов в России является раскрытие данной категории через понятие личной заинтересованности. Заметим, что до вступления в силу Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» понятие личной заинтересованности акцентировалось преимущественно через возможность извлечения выгод имущественного характера. Кроме того, речь шла непосредственно о лице, обязанном в силу должности принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В то же время лица, которые связаны с ним отношениями родства,

¹ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 22.

² Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (п. 4 ст. 7 «Публичный сектор») поддерживает стремление каждого государства-участника создавать, поддерживать и укреплять системы, способствующие прозрачности и предупреждению возникновения коллизии интересов.

свойства или другими личными отношениями, ранее в указанном определении учтены не были. Это предопределило расширение прежде действующего легального определения конфликта интересов, содержащегося в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В части 1 ст. 10 указанного Закона дана легальная дефиниция конфликта интересов: это особая ситуация, в рамках развития которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего соответствующую должность³, непосредственно влияет или может оказать влияние на исполнение им должностных (служебных) обязанностей или осуществление полномочий. Отметим, что в определении при описании характера вышеуказанного влияния применены категории оценочного характера (надлежащее, объективное, беспристрастное исполнение).

Понятие личной заинтересованности определено в ч. 2 ст. 10 рассматриваемого Закона как возможность получения не только доходов имущественного характера⁴, но и каких-либо иных выгод (преимуществ)⁵.

Субъектный состав анализируемого понятия существенно расширен и в действующей редакции Закона учитывает интересы не только заинтересованного лица, членов его семьи (родители, дети, братья, сестры, супруги и супруги детей), свойственников, но и иных лиц, которые не состоят с заинтересованным лицом в родстве или свойстве. К иным лицам отнесены граждане

и организации, связанные с заинтересованным лицом отношениями имущественного, корпоративного и близкого характера. Так, в специализированной литературе указывается на необходимость учета при выявлении личной заинтересованности семейных, родственных, дружеских (например, друзья в рамках обычных служебных отношений) или интимных связей человека⁶.

Практика показывает, что в ряде случаев государственные служащие и иные категории лиц сознательно идут на расторжение брака или не стремятся его заключать по причине нежелания возлагать на своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей дополнительные антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности.

Вышеуказанный критерий «иные близкие отношения» является сложносоставной оценочной категорией, которая впервые вводится законодательством Российской Федерации.

Таким образом, определение конфликта интересов имеет универсальный характер, поскольку охватывает множество конкретных ситуаций, в которых может оказаться служащий в процессе исполнения должностных обязанностей. Категория «конфликт интересов» является «сквозной», применяемой в рамках реализации норм Конституции, законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе, трудового законодательства.

Академик РАН Т. Я. Хабриева в выступлении на пленарном заседании Восьмого Евразийского антикоррупционного форума «Право против коррупции: миссия и новые тренды» предложила один из возможных путей систематизации законодательства о противодействии

³ Предусматривающую обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

⁴ В виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ.

⁵ Например, защита научных квалификационных работ, хвалебные отзывы в СМИ, эскорт-услуги и т. д.

⁶ См.: Ноздрачев А. Ф., Глазырин Т. С., Козлов Т. Л. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование. М., 2016. С. 48.

коррупции — по «блокам» в зависимости от предмета регулирования (модульный подход)⁷. Полагаем, что одним из основных «модулей» в рамках реализации указанного подхода мог бы стать новый федеральный закон «О предотвращении и урегулировании конфликта интересов».

Представляется, что роль юридической конструкции конфликта интересов в рамках развития современного законодательства будет только возрастать, находя применение в рамках правового регулирования новых общественных отношений, например, связанных с закупочной деятельностью. Данный прогноз обусловлен межотраслевым характером категории конфликта интересов, что определяет рост числа нормативных и локальных правовых актов, ссылающихся на установленное законодательством о противодействии коррупции определение конфликта интересов.

Минтрудом России подготовлен Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования от 15 октября 2012 г.⁸, в котором выделен ряд ключевых областей регулирования, где возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным: реализация отдельных функций государственного управления в отношении лиц, с которыми связана личная заинтересованность; иная оплачиваемая работа; владение ценными бумагами, банковскими вкладами; получение подарков и услуг; имущественные обязательства и участие в судебных разбирательствах; взаимодействие с бывшим работодателем и трудо-

устройство после увольнения с государственной службы; явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств) и др.

В рамках реализации нормативно установленной модели поведения (ст. 10, 11 Федерального закона «О противодействии коррупции») сотрудник, замещающий должность, предполагающую обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, должен:

принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов (ч. 1 ст. 11);

уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно (ч. 2 ст. 11).

Наделенному полномочиями представителя нанимателя (работодателя) лицу вменена обязанность принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в случае, когда ему становится известно о возникновении у вышеуказанного лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов (ч. 3 ст. 11).

В случаях, если отмеченные выше обязанности не будут выполнены, применяются меры юридической ответственности, вплоть до увольнения за утрату доверия. Так, основанием для увольнения лица, указанного в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», в соответствии с законодательством Российской Федерации является непринятие им мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

⁷ См.: Цирин А. М., Севальнев В. В., Черепанова Е. В., Матулис С. Н., Матвеев В. В. Право против коррупции: миссия и новые тренды // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3.

⁸ URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/2/2>.

Длительное время в нашем государстве право воспринималось как способ официального закрепления основополагающих характеристик как общественной, так и личной жизни, а процесс разработки и принятия правовых актов проходил преимущественно в контексте составления обязательного к исполнению «текста должного»⁹.

Несоответствие правовых моделей и социальной реальности приводит к нарушению баланса в правовом регулировании, когда субъекты права в целях компенсации недостаточного учета в правовой модели своих интересов заменяют правовые регуляторы соответствующими неформальными взаимоотношениями, что приводит к коррупции.

Большинство запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, направлены именно на недопущение конфликта интересов, что находит подтверждение в правоприменительной практике. Примером может служить постановление КС РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П по делу о проверке конституционности положений п. «в» ч. 1 и 5 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — постановление № 34-П). Конституционный Суд применил в нем правовые подходы, определяющие особенности законодательной конструкции конфликта интересов в России.

Как следует из ч. 2 и 3 ст. 97 Конституции РФ, замещение депутатского мандата — единственная (помимо преподавательской, научной и иной творческой деятельности) профессиональная оплачиваемая деятельность, которую гражданин Российской Федерации, избранный депутатом Государственной Думы,

вправе осуществлять в течение всего периода легислатуры.

Запрет для депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ замещать иные должности в органах публичной власти, а также заниматься другой оплачиваемой деятельностью наложен для недопущения использования им своего должностного положения в целях извлечения выгод для себя или иных лиц. Указанный запрет преследует правомерную цель исключить конфликт интересов, гарантировать статус депутата Государственной Думы как представителя всего российского народа, а не отдельных граждан.

Примечательно, что юридическая квалификация оплачиваемой деятельности (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности) в действующем правовом регулировании не сводится лишь к работе в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, а также гражданско-правовых договоров, которые связаны с выполнением работ или оказанием услуг. Допускается и иная не запрещенная законом экономическая деятельность, направленная на получение дохода, в том числе предпринимательская, занятие которой способно привести к коллизии публичных интересов и имущественных интересов депутата. Именно из этого исходил федеральный законодатель при вводе следующих запретов, установленных в целях противодействия коррупции:

на осуществление депутатом Государственной Думы предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, за исключением творческой;

вхождение депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации (нарушение этого запрета влечет досрочное прекращение депутатских полномочий).

⁹ См.: Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.

Конституционный Суд в постановлении № 34-П рассматривает вопросы выявления скрытой аффилированности в случаях, при которых депутат Государственной Думы фактически лично принимает участие либо способствует осуществлению организацией предпринимательской деятельности. Кроме того, Конституционным Судом заключается, что действие в интересах данной коммерческой организации является недопустимым для лица, наделенного статусом депутата Государственной Думы, вне зависимости от того, является оно учредителем или участником такой организации либо не является. В результате парламентарий либо иное наделенное соответствующим статусом физическое лицо может не иметь формальных правовых связей с организацией, однако при этом совершать действия, направленные на способствование достижению цели извлечения прибыли.

Скрытая аффилированность проявляется в широком спектре ситуаций, ведущих к конфликту интересов, например, в случае, когда должностное лицо, ответственное за осуществление закупочной деятельности, способствует заключению контракта с лицом, являющимся для него свояком (муж сестры жены), либо когда лицо способствует трудоустройству брату жены (шурина).

Скрытая аффилированность может быть также обусловлена феноменом «вращающейся двери». Под этим термином понимается миграция работников, где с одной стороны — государственные органы, а с другой — коммерческие компании, некоммерческие организации, бюджетные учреждения и иные организации¹⁰.

А. В. Конов, описывая зарубежный опыт, выделяет несколько разновидностей перемещения работни-

ков между государственными органами и иными организациями, в частности:

1) поступление на работу в государственные органы бывших работников частных компаний и некоммерческих организаций;

2) переход должностных лиц из государственных органов в государственные корпорации или в компании с государственным участием;

3) трудоустройство должностных лиц после увольнения со службы, в том числе:

а) переход бывших должностных лиц на работу в организации, в отношении которых должностное лицо ранее осуществляло функции государственного регулирования;

б) переход бывших должностных лиц на работу в организации, взаимодействующие с государственным органом, в котором должностное лицо ранее проходило службу. К этому относится и создание бывшим должностным лицом собственной организации, занятие индивидуальным предпринимательством, выполнение работ по гражданско-правовому договору и занятие любой иной деятельностью, предполагающей извлечение выгоды из взаимодействия с указанным государственным органом;

в) переход бывших должностных лиц на работу в международные организации, в государственные органы зарубежных стран или в организации, основными спонсорами которых являются государственные органы зарубежных стран.

Признавая такую классификацию, следует отметить возникновение новых ситуаций, характерных для корпоративного сектора российской экономики. Так, бывший учредитель одной или нескольких компаний после выхода на работу в государственную корпорацию или государственную компанию начинает лоббировать интересы организаций, в которых он ранее выступал учредителем. При этом формально конфликт интересов урегулирован, по-

¹⁰ См.: Конов А. В. Основные подходы к регулированию «вращающейся двери»: международный опыт. URL: <https://www.hse.ru/science/scifund/ind2009-rep>.

сколько до прихода на работу в государственную корпорацию или государственную компанию производилось отчуждение долей участия. Однако на практике в большинстве таких ситуаций скрытая аффилированность сохраняется, и до того как службе экономической безопасности или департаменту антикоррупционных комплаенс-процедур удастся выявить эту аффилированность, должностное лицо успевает не только извлечь незаконную выгоду, но и нанести материальный ущерб государственной корпорации или государственной компании на десятки миллионов рублей.

Особо опасны случаи скрытой аффилированности со стороны руководящего состава компаний. Например, когда руководитель филиала компании с государственным участием обосновывает необходимость аренды помещения под объединенный офис для большей эффективности деятельности филиала. При этом помещение под объединенный офис арендуется у аффилированного лица или компании, в число учредителей которой входят аффилированные лица.

Поскольку категория конфликта интересов в отечественном законодательстве изначально развивалась преимущественно в рамках гражданско-правового регулирования, уместно обратиться к воззрениям ученых-цивилистов. В юридической литературе под конфликтом интересов предлагается подразумевать «ситуацию (состояние), при которой интересы лица — участника корпоративных отношений — не совпадают с интересами самой корпорации (акционерного общества) и (или) других участников корпоративных отношений». Следует согласиться с тем, что сведение категории «конфликт интересов» к проблеме отношений «принципал — агент» несколько сужает широту проблемы¹¹. В частности, к

типичным примерам коллизии интересов участников корпоративного образования относится неявно присутствующий в большинстве корпораций конфликт интересов мажоритарного и миноритарных участников¹².

Исходя из ст. 53² ГК РФ под скрытой аффилированностью стоит понимать наличие между лицами отношений скрытой связанности, т. е. таких «скрытых связей», которые характеризуются неочевидными имущественными, корпоративными, близкими отношениями между лицами из-за неподтвержденности наличия каких-либо документов либо сокрытия посредством использования схем с участием третьих лиц.

Основополагающим признаком аффилированности является наличие отношений зависимости между лицами, при которой у одного юридического или физического лица возникает возможность оказывать влияние на деятельность другого юридического или физического лица. Причем наиболее распространенные формы взаимной зависимости лиц связаны с наличием родственных и имущественных отношений.

Кроме того, возможно возникновение корпоративных или договорных отношений между лицами (или внутри группы лиц), например, когда на основании участия в уставном капитале или в рамках договора юридическое лицо (лица) имеет возможность оказывать влияние на решения, которые принимаются другим юридическим лицом (лицами).

Термин «аффилированность» имеет гражданско-правовую природу, применяется при регулировании корпоративных отношений, а также в антимонопольном законодательстве. Следует согласиться с

ществ: проблемы правового регулирования. М., 2005.

¹¹ См.: Габов А. В. Сделки с заинтересованностью в практике акционерных об-

¹² См.: Молотников А. Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006. С. 96—97.

выводом С. Н. Хорунжия о наличии ряда противоречий в нормативно-правовом регулировании конфликта интересов, личной заинтересованности и аффилированности. Такие недостатки создают широкие возможности для недобросовестного использования норм действующего законодательства при квалификации действий субъектов гражданского права для признания лица аффилированным и исключения конфликта интересов. По причине недостаточной регламентации и возможной манипуляции нормами частного и публичного права возможно появление злоупотреблений как частными, так и публичными лицами¹³.

Наконец, главная проблема, связанная с практикой применения норм о конфликте интересов, — это проблема так называемой фактической аффилированности, которая из-за своей серьезности была затронута в Обзоре судебной практики¹⁴.

Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁵, содержит следующие подходы к определению скрытой аффилированности. Указанный пункт устанавливает общее требование отсутствия конфликта интересов между участником закупочной процедуры и заказчиком, предусматривая при этом случаи, при которых конфликт интересов присутствует¹⁶.

¹³ См.: Хорунжий С. Н. Аффилированность как условие возникновения конфликта интересов в публично-правовой сфере // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18). С. 70.

¹⁴ См.: Беляева О. А. Закупочная конфликтология // Аукционный вестник. 2018. № 387. С. 2.

¹⁵ Утв. Президиумом ВС РФ 28 сентября 2016 г.

¹⁶ Подтверждение соответствия данному требованию осуществляется, в частности, посредством подачи декларации в виде от-

По смыслу ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» лица, аффилированность которых создает условия для конфликта интересов, не допускаются к участию в аукционе. На основании системного толкования отмеченных положений указанных законов можно сделать вывод о том, что одно лицо, присутствующее в качестве и заказчика, и участника закупки, способно привести к нарушению равенства участников закупки, баланса интересов участников закупки и заказчика, к предоставлению одному из участников необоснованных предпочтений¹⁷.

Задача выявления скрытой аффилированности, на наш взгляд, должна быть отнесена к функционалу структурных подразделений, на которые возлагаются функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений (например, отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений, департамент корпоративной безопасности, управление защиты активов, департамент антикоррупционных комплаенс-процедур и т. д.). Вместе с тем данная работа не должна замыкаться в рамках этих подразде-

дельного документа, проставления отметки в соответствующей графе электронной документации. Такое декларирование должно быть осуществлено независимо от наличия или отсутствия между участником закупки и заказчиком конфликта интересов.

¹⁷ Например, в случае, когда руководитель заказчика является представителем учредителя некоммерческой организации (участника закупки), это обстоятельство свидетельствует о возникновении конфликта интересов и приводит к ограничению конкуренции при проведении закупки, поскольку интересы заказчика и участника закупки фактически представляет одно лицо.

лений. Представляется, что выявлению скрытой аффилированности необходимо также уделить внимание при приеме на работу (кадровый блок), в рамках анализа текущей финансовой деятельности (бухгалтерия, аудит), в рамках работы закупочных комиссий и т. д.

К сожалению, действующее законодательство пока не создает прочной основы для применения способов выявления скрытой аффилированности. Вследствие этого некоторые авторы предлагают выявлять скрытую аффилированность посредством анализа анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или муниципальную службу Российской Федерации¹⁸.

Определить близких родственников служащего возможно путем анализа п. 13 анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на службу. Следующим шагом после определения круга лиц является выявление фактов их участия в деятельности юридических лиц, а также осуществление ими деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей через доступ к федеральной базе данных ЕГРЮЛ и ЕГРИП. К сожалению, такой анализ не является исчерпывающим для выявления скрытой аффилированности.

Проведенные исследования позволяют определить следующие перспективные направления совершенствования положений действующего законодательства о противодействии коррупции в части предотвра-

щения и урегулирования конфликта интересов:

- конкретизация понятия «личная заинтересованность» с учетом заинтересованности нематериального, неимущественного характера;

- совершенствование процедур представления информации (декларирования) о личных интересах;

- четкая регламентация разновидностей скрытой аффилированности, несовместимых с принятием решений в публичных интересах;

- совершенствование механизмов, обеспечивающих минимизацию влияния личной аффилированности на процесс принятия решений;

- установление процедур и санкций, которые будут применяться в процессе выявления скрытой аффилированности.

Законодательством ряда зарубежных государств на государственных служащих зачастую часто возлагается обязанность декларирования возникшего конфликта интересов или обстоятельств, способных к нему привести. Как правило, контроль за представлением таких сведений возлагается на уполномоченных должностных лиц или осуществляется специальными органами (комиссиями, советами).

Чтобы избежать возможного конфликта интересов, устанавливаются различные процедуры, в частности регистрация конфликта интересов в сжатые сроки после занятия должности или после возникновения каждого конкретного интереса во время нахождения на должности. В этих целях создаются и заполняются соответствующие реестры. Так, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии согласно правилам, содержащимся в Кодексе поведения членов палаты общин¹⁹, на парламентариев возложена обязанность сообщения палате о пер-

¹⁸ См.: Коломеец Н. А. Методы выявления признаков возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе (на примере скрытой аффилированности). URL: <http://www.finexg.ru/metody-vyyavleniya-priznakov-vozniknoveniya-konflikta-interesov-na-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe-na-primere-skrytoj-affilirovannosti>.

¹⁹ The Code of Conduct for Members of Parliament. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>.

сональных финансовых интересах и имуществе. Декларация в установленной форме (Registration and Declaration of Interests) представляется в пределах месяца после избрания²⁰. Соответствующие изменения вносятся в Реестр, который подлежит опубликованию. Во время действия мандата члену палаты необходимо сообщать обо всех своих изменениях в финансовом положении в четырехнедельный срок.

Соблюдение процедуры подачи указанной декларации и контроль выполнения обязанности по декларированию указанных сведений возложен на парламентский Комитет по стандартам и привилегиям и независимую Службу по парламентским стандартам, а также на Уполномоченного по стандартам публичной жизни.

В Российской Федерации представляется целесообразной наряду с представлением справок о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера подача представителю нанимателя (работодателю) справки об интересах (об отсутствии конфликта интересов).

В такую справку необходимо включать сведения о родственниках, местах их работы, должностях и характере работы, которую они выполняют, о принадлежащих им и (или)

поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц, о бизнесе и иных интересах и т. д.

Комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов могут наделяться полномочиями, позволяющими рассматривать справки об интересах, проводить оценку рисков возникновения конфликта интересов и выдавать обязательное для представителя нанимателя (работодателя) заключение о возможности и условиях замещения претендентом соответствующей должности.

В случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии скрытой аффилированности, которые не были отражены в справке об интересах, могут применяться меры дисциплинарной ответственности. Такую справку предлагается подавать также и при поступлении (переводе) на должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Проверка вышеуказанных справок не должна иметь сплошной характер и вполне может быть ограничена рамками риск-ориентированного подхода. Аналогичный подход может быть реализован для организаций, в отношении работников которых определены специфические запреты, ограничения и обязанности, установленные в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и в иных федеральных законах.

Библиографический список

- Беляева О. А. Закупочная конфликтология // Аукционный вестник. 2018. № 387.
- Габов А. В. Сделки с заинтересованностью в практике акционерных обществ: проблемы правового регулирования. М., 2005.
- Коломеец Н. А. Методы выявления признаков возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе (на примере скрытой аффилированности). URL: <http://www.finexg.ru/metody-vyyavleniya-priznakov-vozniknoveniya-konflikta-interesov-na-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe-na-primere-skrytoj-affilirovannosti/>.
- Конов А. В. Основные подходы к регулированию «вращающейся двери»: международный опыт. URL: <https://www.hse.ru/science/scifund/ind2009-rep>.
- Молотников А. Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006.

Ноздрачев А. Ф., Глазырин Т. С., Козлов Т. Л. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование. М., 2016.

Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

Хорунжий С. Н. Аффилированность как условие возникновения конфликта интересов в публично-правовой сфере // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18).

Цирин А. М., Севальнев В. В., Черепанова Е. В., Матулис С. Н., Матвеев В. В. Право против коррупции: миссия и новые тренды // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3.

References

Belyaeva O. A. Purchasing conflictology. *Auktsionnyy vestnik*, 2018, no. 387. (In Russ.)

Combating Corruption: New Challenges. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2016. (In Russ.)

Gabov A. V. Transactions with interest in the practice of joint-stock companies: problems of legal regulation. Moscow, 2005. 412 p. (In Russ.)

Khorunzhiy S. N. Affiliation as a condition for the emergence of conflict of interest in public law sphere. *Monitoring pravoprimeneniya*, 2016, no. 1 (18), pp. 67—72. (In Russ.)

Kolomeets N. A. Methods for identifying signs of a conflict of interest in the state civil service (for example, hidden affiliation). Available at: <http://www.finexg.ru/metody-vyyavleniya-priznakov-vozniknoveniya-konflikta-interesov-na-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhben-na-primere-skrytoj-affilirovannosti/>. (In Russ.)

Konov A. V. Main approaches to regulating the “revolving door”: international experience. Available at: <https://www.hse.ru/science/scifund/ind2009-rep>. (In Russ.)

Legal models and reality. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, E. E. Rafalyuk, N. I. Khludeneva. Moscow, 2014. 280 p. (In Russ.)

Molotnikov A. E. Liability in joint-stock companies. Moscow, 2006. 240 p. (In Russ.)

Nozdrachev A. F., Glazyrin T. S., Kozlov T. L. et al. Conflict of Interest at the State and Municipal Service and in Organizations: Causes, Prevention, Management. Moscow, 2016. 224 p. (In Russ.)

Tsirin A. M., Sevalnev V. V., Cherepanova E. V., Matulis S. N., Matveev V. V. Law Against Corruption: Mission and New Trends. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law = Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2019, no. 3, pp. 124—139. (In Russ.)