

Научная статья  
УДК 342.98

## О необходимости совершенствования антикоррупционного законодательства относительно конфликта интересов

Веденин Дмитрий Витальевич  
Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, Россия, [dv\\_1973@mail.ru](mailto:dv_1973@mail.ru)

**Аннотация.** В настоящей статье рассматриваются вопросы развития отечественного антикоррупционного законодательства. Автор отмечает наличие спорных положений в российском законодательстве в отношении конфликта интересов и предлагает направления их устранения.

**Ключевые слова:** коррупция, конфликт интересов, антикоррупционное законодательство, личная заинтересованность

**Для цитирования:** Веденин Д. В. О необходимости совершенствования антикоррупционного законодательства относительно конфликта интересов // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2022. № 2. С. 106–111.

Original article

## On the need to improve anti-corruption legislation regarding conflicts of interest

Vedenin Dmitriy V.  
Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia, Yekaterinburg, Russia, [dv\\_1973@mail.ru](mailto:dv_1973@mail.ru)

**Abstract.** This article discusses the development of domestic anti-corruption legislation. The author notes the presence of controversial provisions in Russian legislation regarding conflicts of interest and suggests ways to eliminate them.

**Keywords:** corruption, conflict of interest, anti-corruption legislation, self-interest

**For citation:** Vedenin D. V. On the need to improve anti-corruption legislation regarding conflicts of interest // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2. P. 106–111.

Такое явление, как коррупция, в той или иной степени свойственно для всех стран, и Россия не является исключением. Коррупция связана с большинством негативных явлений, существующих в современном обществе, и во многом обуславливает как экономические, так и политические проблемы России.

Наиболее опасную часть коррупции представляют собой преступления коррупционной направленности, и именно по ним можно судить о степени зараженности коррупцией нашего общества. При этом следует учитывать, что коррупционная преступность обладает высокой латентностью, в связи с чем сведения, попавшие в официальную статистическую отчетность, представляют собой лишь вершину айсберга.

Наметившаяся в последнее время стабилизация количества регистрируемых преступлений коррупционной направленности (около 30 тысяч в год за

2017–2020 годы) сменилась заметным ростом соответствующего показателя по итогам 2021 года (35 051 преступление). Кроме того, по сравнению с 2020 годом резко увеличился материальный ущерб, причиненный только зарегистрированными преступлениями коррупционной направленности: с 46,6 до 63,9 млрд руб., то есть на 9,5 %. Опасность данных преступлений очевидна, особенно если учесть, что их удельный вес в структуре преступности составляет всего лишь 1,75 %.

Наблюдается рост и количества лиц, выявленных за совершение преступлений коррупционной направленности: если в 2020 году было выявлено 16 529 таких лиц, то в 2021 году данный показатель возрос до 17 495 (+5,8 %). По традиции, большинство корруп-

ционеров-преступников – это должностные лица (11 013, +1,2 %). Свыше половины выявленных коррупционных преступлений в 2021 году приходится на взяточничество (53,0 %), при этом широкое распространение получили преступления, предусмотренные ст. 2912 УК РФ «Мелкое взяточничество»: в 2021 году их доля составила 20,1 % (прирост 2,9 %).

Другие наиболее распространенные коррупционные преступления – мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (21,5 %), присвоение или растрата с использованием служебного положения (6,6 %) и служебный подлог (6,0 %).

Заметное уменьшение в 2021 году количества преступлений коррупционной направленности, совершенных в коммерческих организациях, может быть обусловлено проведением мероприятий, связанных с противодействием пандемии, вызванной распространением вируса COVID-19: количество злоупотреблений полномочиями в коммерческих организациях снизилось на 27,9 %, количество мелких коммерческих подкупов – на 14,5 %.

Специалистами отмечается, что наиболее подверженными коррупционным рискам были такие сферы экономической деятельности, как государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение (32,9 %), образование (16,4 %), здравоохранение и предоставление социальных услуг (11,5 %), транспорт (4,8 %), строительство (4,8 %). На 58,6 % возросло количество преступлений коррупционной направленности в сферах здравоохранения и предоставления социальных услуг.

Борьба с преступлениями коррупционной направленности осуществляется по разным направлениям, одним из которых является установление правил, направленных на недопущение или преодоление в установленном порядке ситуации конфликта интересов.

Конечно, само по себе возникновение ситуации конфликта интересов не обязательно свидетельствует именно о совершении преступления коррупционной направленности, однако служит определенным маркером, указывающим на потенциальную опасность коррупционных проявлений, возникшую в конкретных сложившихся условиях и требующую повышенного внимания. Необходимо отметить, что практическая реализация норм о конфликте интересов призвана быть одной из основных мер по профилактике коррупции в целом.

Нормативную основу для борьбы с коррупцией в России составляет Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»), содержащий в том числе и нормы, относящиеся к конфликту интересов.

Принятие данного закона длительное время, еще с девяностых годов прошлого века, по разным причинам останавливалось на той или иной стадии законодательного процесса (вплоть до отклонения

Президентом Российской Федерации уже одобренного законодательной властью проекта закона), что, с одной стороны, свидетельствовало о необходимости существования подобного нормативного акта, а с другой – о наличии сил, заинтересованных в его отсутствии в силу выгод, которые можно было извлекать с использованием неурегулированности тех или иных общественных отношений, связанных с осуществлением служебных полномочий.

Вступление в силу такого нового для отечественного законодательства нормативного акта, как Федеральный закон «О противодействии коррупции», неизбежно повлекло некоторые проблемы в правоприменении, которые решались как путем совершенствования положений самого указанного закона, так и путем конкретизации уже включенных в него норм через принятие иных правовых актов.

Необходимо учитывать, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» носит черты не только собственно нормативного акта (которым он, безусловно, является), но и программного документа. Последнее обстоятельство предопределило его отчасти рамочный характер, что повлекло необходимость принятия большого количества иных нормативных актов, конкретизирующих нормы закона применительно к той или иной сфере деятельности. Представляется, что как бы ни был велик соблазн предусмотреть полностью унифицированные правила, касающиеся противодействия коррупционным проявлениям, существует специфика осуществления служебной деятельности в разных государственных и муниципальных структурах, которая не может быть учтена в рамках единого нормативного акта. Данная специфика может касаться различных вопросов (порядка поступления на службу, структуры того или иного органа, взаимоотношений между служащими, круга прав и обязанностей, ответственности и т. д.), что и обусловило конкретизацию положений Федерального закона «О противодействии коррупции», например, в ведомственных нормативных документах. В силу сходных принципов осуществления деятельности некоторые подобные документы довольно близки по своему содержанию (например, регламентирующие порядок предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – Приказы ФССП России от 15.01.2021 № 10 и МВД России от 03.11.2021 № 806), но все же они отражают особенности конкретного ведомства, не выходя при этом за рамки обозначенные Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Нельзя отрицать того, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» заложил основу для формирования целой самостоятельной отрасли законодательства, направленного на борьбу с коррупционными проявлениями в Российской Федерации. Особенно важно, что в данном законе сформулированы ключевые для данной сферы принципы и понятия;

одним из последних является понятие конфликта интересов.

Под конфликтом интересов в Федеральном законе «О противодействии коррупции» понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Таким образом, конфликт интересов представляет собой особую ситуацию, которая характеризуется определенными признаками.

Прежде всего, возможность возникновения конфликта интересов увязывается законодателем с фактом участия в ситуации лица, занимающего определенную должность, для которого эта ситуация влияет или может повлиять на исполнение им своих обязанностей или осуществление полномочий.

Как следует из требований закона, такая обязанность должна предусматривать необходимость принятия мер, направленных на предотвращение и урегулирование конфликта интересов. Следовательно, речь идет об определенном нормативном предписании, обязывающем лицо совершить установленные действия в случае возникновения или возможности появления конфликта интересов. Если лицо подобной обязанности не имеет, ситуация конфликта интересов отсутствует.

В общем виде перечень лиц, на которых возложена обязанность предпринимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, представлен в ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». В силу во многом рамочного характера указанного Федерального закона, на что уже указывалось ранее, полный перечень должностей, занятие которых связывается с возможностью возникновения конфликта интересов, указанная норма не содержит, хотя стремление законодателя максимально расширить данный круг является очевидным: так, в него вошли государственные и муниципальные служащие, служащие Центрального банка Российской Федерации, работники, замещающие должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, перечисленных в статье фондах, а также замещающие отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Более того, данная норма является бланкетной, поскольку она содержит указание на возможность отнесения к лицам, обязанным предпринимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и других лиц, если указанная возможность следует из федеральных законов.

Интересно, что ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», как в изначальной редакции, так и в модифицированной редакции Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ, вообще не содержала перечня лиц, на которых возлагалась обязанность предпринимать упомянутые меры. Применительно к первоначальной редакции такое положение вещей еще могло быть объяснено тем, что конфликт интересов в рассматриваемом случае признавался существующим лишь применительно к деятельности государственного или муниципального служащего. Однако модифицированная редакция статьи связывала возможность появления конфликта интересов уже с пребыванием в должности, предполагающей обязанность принимать меры по его предотвращению и урегулированию, что повлекло некую правовую неопределенность в данном вопросе. Именно необходимостью преодоления данной неопределенности может быть объяснено дополнение статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» частью третьей, произведенное в соответствии с Федеральным законом от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции».

Пребывание лица в должности, обязывающей предпринимать меры по преодолению конфликта интересов, представляет собой объективную предпосылку возникновения подобной ситуации, потенциальную возможность существования конфликта интересов, однако само по себе занятие упомянутой должности еще не свидетельствует о фактическом возникновении последнего. Иными словами, для признания наличия конфликта интересов требуется существование дополнительных обстоятельств. Одним из таких обстоятельств является наличие у лица прямой или косвенной заинтересованности в связи с существованием конфликта интересов.

Исходя из ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» такая заинтересованность определяется как возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) определенными лицами:

- самим лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей);
- гражданами или организациями, с которыми лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) лица, состоящие с ним в близком род-

стве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Таким образом, из указанной нормы следует, что заинтересованность в данном случае понимается максимально широко: наряду с материальными, имущественными выгодами наличие заинтересованности связывается с любыми иными преимуществами – политическими, организационными, служебными, освобождения от ответственности и т. д. Такие выгоды (преимущества) могут быть связаны с подчиненностью или подконтрольностью лиц, находящихся в отношении родства или свойства, обращением должностного лица или его родственников (свойственников) в государственный (муниципальный) орган (организацию), в которой должностное лицо осуществляет служебную (трудовую) деятельность, выполнением контрольных (надзорных) функций, выполнением иной оплачиваемой работы, владением должностным лицом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций).

Как и многие другие положения Федерального закона «О противодействии коррупции», касающиеся конфликта интересов, изначальная трактовка понятия «личная заинтересованность» претерпела определенные изменения: если в первоначальной редакции речь шла лишь о получении доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, то нынешняя трактовка, появившаяся в результате принятия Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ, расширена именно за счет иных (неимущественных) выгод.

Примечательно, что в итоге понятие личной заинтересованности, сформулированное в связи с понятием конфликта интересов, охватывает более широкий круг случаев, чем тот, который обозначен в определении коррупции (ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»), предусматривающем совершение коррупционных деяний в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Так, признано нарушением несообщение руководителем о наличии конфликта интересов при принятии на работу в возглавляемую им организацию супруги сына указанного руководителя.

При рассмотрении дела было установлено, что привлекаемое к ответственности лицо руководит деятельностью организации, утверждает размер надбавок, доплат и премий работникам организации, в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации принимает на работу, увольняет работников организации, заключает трудовые договоры, осуществляет иные права и обязанности работодателя, принимает решения о поощрении работников организации и наложении на них дисциплинарных взысканий.

Перечисленные полномочия напрямую влияют на возможность получения дохода в виде денег супругой сына руководителя и в результате осуществления полномочий должностного лица в отношении нее образуют личную заинтересованность должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов [1].

Необходимо отметить, что вызывает определенные сомнения целесообразность перечисления в норме, касающейся личной заинтересованности, лиц, находящихся в близком родстве или свойстве, в том числе является ли этот перечень исчерпывающим, и не возникает ли конфликт интересов, если выгоды или преимущества получают другие родственники. Нелогичным представляется отсутствие в перечне иных близких родственников, перечисленных, например, в ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, таких как дедушки, бабушки, внуки, усыновители, усыновленные, и только ли о родных и полнородных (или и неполнородных) братьях и сестрах идет речь. Полагаем, что в данном случае перечень, содержащийся в ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», должен быть уточнен.

Примечательно, что подобные нормы об определении круга лиц, в связи с отношениями с которыми может возникать конфликт интересов, существуют и в других законодательных актах, не имеющих прямого отношения к борьбе с коррупцией в рассматриваемом аспекте. При этом формулировки, используемые в подобных актах, также не могут быть признаны оптимальными: например, в п. 1 ст. 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к конфликту интересов используется еще менее определенное выражение «близкие родственные отношения». Анализируя данное выражение, Семнадцатый арбитражный апелляционный суд пришел как минимум к спорному выводу о том, что близкие родственные отношения можно определить как отношения между людьми, которые возникают из факта родства или свойства [2].

Пока же неясные вопросы в применении норм о конфликте интересов восполняются судебной практикой, что вряд ли может быть признано оптимальным решением.

Так, существенное значение для понимания спорных вопросов, касающихся конфликта интересов применительно к ситуации противодействия коррупционным проявлениям, имеет Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.07.2020 № 21-КГПР20-2-К5.

Суды нижестоящих инстанций исходили из того, что ФЗ «О противодействии коррупции» в специальном перечне определил круг родственников, имущественные, корпоративные или иные близкие отношения с которыми для должностного лица квалифицируются как конфликт интересов, к которым двоюродные братья и сестры не отнесены.

Верховный Суд Российской Федерации, отменяя судебные акты нижестоящих судов, указал, что действующим правовым регулированием к субъектам возникновения конфликта интересов отнесены не только лица, обладающие признаками близкого родства или свойства, но и иные лица (а к ним могут быть отнесены двоюродные братья и сестры), отношения между которыми могли повлечь за собой возникновение ситуации, при которой у государственного служащего мог возникнуть конфликт интересов с этими лицами.

При этом личная заинтересованность должностного лица может быть обусловлена такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, а также оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного сотрудника, а также иное покровительство по службе, совершенное из личной заинтересованности.

В этой ситуации юридически значимым и подлежащим определению являлось установление обстоятельств нахождения либо ненахождения руководителя в ситуации конфликта интересов и, если таковой имел место, принятие руководителем мер к его предотвращению или урегулированию. Для этого следовало выяснить: обладал ли руководитель в соответствии с должностной инструкцией по занимаемой им должности властными и управленческими полномочиями, предусматривающими осуществление организационно-распорядительных функций по принятию кадровых решений в порядке подчиненности в отношении двоюродного брата и двоюродной сестры; способствовали ли родственные отношения между указанными лицами принятию руководителем решений о помощи им в продвижении по службе; оказывал ли руководитель содействие родственникам в присвоении им очередных званий и ведомственных наград, подписывал ли представления о присвоении им очередных специальных званий и к аттестации; ходатайствовал ли перед вышестоящим руководством о назначении названных сотрудников на различные должности; имелись ли в действиях руководителя признаки, свидетельствующие о его личной заинтересованности в прохождении службы его родственниками; уведомлял ли руководитель непосредственное руководство о возможности возникновения конфликта интересов между ним и названными сотрудниками при прохождении службы [3].

Таким образом, принятие Федерального закона «О противодействии коррупции», по сути, явилось отправной точкой в создании отечественного антикоррупционного законодательства, в том числе касающегося конфликта интересов. По мере накопления

опыта противодействия коррупционным проявлениям совершенствовались и дополнялись соответствующие нормы, издавались правовые акты, конкретизирующие положения указанного закона. Однако до настоящего времени в законодательстве применительно к ситуации конфликта интересов сохранились некоторые неясности, которые требуется устранить в целях обеспечения надлежащей возможности использования такого действенного инструмента борьбы с коррупцией, как нормы о конфликте интересов. При этом имеющее место на современном этапе восполнение пробелов в законодательном регулировании посредством судебного толкования не может быть признано оптимальным, в связи с чем необходимо внесение изменений именно в соответствующие нормы Федерального закона «О противодействии коррупции» о конфликте интересов, устраняющих основания для неоднозначной оценки указанных норм.

#### **Список источников**

1. Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов. № 4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения: 11.05.2022).
2. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.11.2020 № 17АП-15803/2018-ГК по делу № А71-4770/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения: 11.05.2022).
3. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.07.2020 № 21-КГПР20-2-К5 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения: 11.05.2022).

#### **References**

1. Review of the practice of law enforcement in the field of conflict of interest. No. 4 [Electronic resource]. Access from the reference-legal system "ConsultantPlus". (date of access: 05/11/2022).
2. Ruling of the Seventeenth Arbitration Court of Appeal dated November 26, 2020 No. 17AP-15803/2018-GK in case No. A71-4770/2018 [Electronic resource]. Access from the reference-legal system "ConsultantPlus". (date of access: 05/11/2022).
3. Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated July 27, 2020 No. 21-KGPR20-2-K5 [Electronic resource]. Access from the reference-legal system "ConsultantPlus". (date of access: 05/11/2022).

#### **Библиографический список**

1. Пресняков, М. В. Близкое родство и свойство как ограничение совместной службы (работы): проблемы нормативного закрепления и практики применения / М. В. Пресняков // Административное право и процесс. – 2019. – № 12. – С. 35–42.
2. Старчиков, М. Ю. Проблемные вопросы правовой регламентации предотвращения и (или) урегу-

лирования конфликта интересов: законодательство и судебная практика [Электронный ресурс] / М. Ю. Старчиков. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Цирин, А. М. Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления / А. М. Цирин, С. Н. Матулис // Журнал российского права. – 2020. – № 2. – С. 164–174.

#### ***Bibliographic list***

1. Presnyakov, M. V. Close relationship and property as a limitation of joint service (work): problems of normative consolidation and practice of application / M. V. Presnyakov // Administrative law and process. – 2019. – No. 12. – P. 35–42.

2. Starchikov, M. Yu. Problematic issues of legal regulation of prevention and (or) settlement of conflicts of interest: legislation and judicial practice [Electronic resource] / M. Yu. Starchikov. – Access from the reference-legal system "ConsultantPlus".

3. Tsirin, A. M. The concept of hidden affiliation and ways to identify it / A. M. Tsirin, S. N. Matulis // Journal of Russian Law. – 2020. m No. 2. – P. 164–174.

#### ***Информация об авторе***

Веденин Дмитрий Витальевич – кандидат юридических наук

#### ***Information about the author***

Vedenin Dmitriy V. – Candidate of Law

Статья поступила в редакцию 06.04.2022; одобрена после рецензирования 26.04.2022; принята к публикации 20.06.2022.

The article was submitted 06.04.2022; approved after reviewing 26.04.2022; accepted for publication 20.06.2022.