

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ
ЮУрГУ – 38.03.04.2017.457.Ю ВКР

Руководитель работы, к.и.н.,
доцент кафедры
_____ Г.А.Васильева
_____ 2017г.

Автор работы,
Студент группы Ю-457
_____ Д.Р. Кутлухужин
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ К.С. Филистович
_____ 2017 г.

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ
НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ
Кутлухужин Данис Ринатович

Группа Ю-457

1 Тема работы

Конфликт интересов на государственной службе

утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № _____

2 Срок сдачи законченной работы _____ 2017 г.

3 Исходные данные к работе

«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.2003) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ, 04.08.2014
Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [рус., англ.] (Вместе со «Статистическими данными об объеме экспорта...», «Комментарием к Конвенции...», «Пересмотренными рекомендациями по мерам борьбы со взяточничеством», «Согласованными общими элементами уголовного законодательства...», «Рекомендациями Совета по вычитаемости сумм взяток из суммы налогооблагаемого дохода») (Конвенция заключена 21.11.1997) (Пересмотренные рекомендации приняты 23.05.1997) (Рекомендации приняты 11.04.1996) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 17. – Ст. 1899.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

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

сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 10. Октябрь. – С. 7 – 54.

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке

Понятие категории «конфликт интересов» на государственной службе

Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе

Причины и условия возникновения конфликта интересов на государственной службе

Средства, способы и методы предупреждения и разрешения конфликта интересов на государственной службе

Проблемные аспекты применения мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе

Совершенствование мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе

5 Иллюстративный материал

6 Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Выбор и согласование темы выпускной квалификационной работы	Декабрь 2016
Получение от научного руководителя задания на подготовку выпускной квалификационной работы	Февраль 2017
Изучение требований, предъявляемых к выпускным квалификационным работам, составление плана работы и графика её написания	Февраль 2017
Изучение научной и учебной литературы по теме выпускной квалификационной работы, определение целей, задач и методов исследования	Февраль-Апрель 2017
Написание первоначального варианта выпускной квалификационной работы	Апрель-Май 2017
Предоставление первоначального варианта работы на проверку научному руководителю в электронном виде	Май 2017
Устранение недостатков и замечаний научного руководителя	Май 2017

Руководитель работы,
доцент кафедры, к.ю.н.

Г.А. Васильева

«__» _____ 2017 г.

Автор работы,
студент группы Ю-457

Д.Р. Кутлухужин.

«__» _____ 2017 г.

АННОТАЦИЯ

Кутлухужин, Д.Р. выпускная
квалификационная работа «Конфликт
интересов на государственной службе»:
ЮУрГУ, Ю-457, 85 с., библиогр. список – 86
наим.

Объект исследования является государственная гражданская служба Российской Федерации.

Предмет исследования: деятельность государственных органов по предупреждению конфликта интересов на государственной гражданской службе как одного из частных проявлений коррупции.

Целью настоящей работы является анализ деятельности государства и его органов по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе и выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

При исследовании темы настоящей работы поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие категории «конфликт интересов» на государственной службе;
- проанализировать источники правового регулирования общественных отношений, возникающих вследствие конфликта интересов на государственной службе;
- рассмотреть меры, направленные на выявление причин и условий возникновения конфликта интересов;
- проанализировать методы и средства предупреждения и разрешения конфликта интересов;
- выявить проблемные аспекты применения мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе;
- выработать предложения по совершенствованию мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Выпускная квалификационная работа выполнена с учетом позиций современных авторов в области конфликтов интересов на государственной службе.

Ключевые слова: коррупция, государственное управление, государственные должности, конфликт интересов, норма, государственный служащий.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	10
1.1 Понятие категории «конфликт интересов» на государственной службе	10
1.2 Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе ..	19
ГЛАВА 2. ВЫЯВЛЕНИЕ И ПРЕОДОЛЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.....	32
2.1 Причины и условия возникновения конфликта интересов на государственной службе.....	32
2.2 Средства, способы и методы предупреждения и разрешения конфликта интересов на государственной службе.....	36
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ.....	48
3.1 Проблемные аспекты применения мер по урегулированию конфликта интересов на государственной служ.....	48
3.2 Совершенствование мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Комплекс правовых проблем, связанных с причинами и условиями нарушений, государственными служащими правил служебного поведения, их профилактикой и применением соответствующих правовых мер для разрешения инцидентов, охватывается понятием «конфликт интересов».

Конфликт интересов, как и коррупция в целом, порождается в значительной степени несовершенством законодательства о государственной службе и несовершенством внутриведомственной правоприменительной практикой. Государственные служащие и должностные лица не заинтересованы в разоблачении ситуаций конфликта интересов, ибо это чревато негативными последствиями не только для их личных интересов, но и для имиджа государственного органа. Демонстрация лояльности к руководителям и правонарушителям сулит только личные выгоды государственному служащему. Глубина такого конфликта зависит не только от личных качеств государственных служащих, определяющих мотивацию корыстного поведения государственного служащего, но и от факторов, среди которых важными являются правовые, организационные и нравственные «пороки» на государственной службе.

Главное следствие конфликта интересов - снижение качества выполнения должностных функций, понижение значимости различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Предупреждение конфликта интересов способствует качественному осуществлению государственных полномочий.

Конфликт интересов ставит под угрозу ценности института государственной службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства. При конфликте интересов:

- публичный интерес заменяется частными интересами;
- подрывается «правление закона» и требование законности;

- нарушаются принципы толерантности, равенства и прозрачности в пользу частных интересов государственных служащих, обладающих секретным и привилегированным доступом к публичным ресурсам (материальным, финансовым, информационным и др.). Таким образом, конфликт интересов на государственной службе неизбежно ведет к приватизации государства частными лицами.

В более корректной постановке это проблема соотношения юридических и нравственных требований к государственным служащим, правил их служебного поведения и личных интересов государственных служащих. Она всегда была злободневной и особую остроту приобрела в современной государственно-служебной практике.

Объект исследования является государственная гражданская служба Российской Федерации.

Предмет исследования: деятельность государственных органов по предупреждению конфликта интересов на государственной гражданской службе как одного из частных проявлений коррупции.

Целью настоящей работы является анализ деятельности государства и его органов по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе и выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

При исследовании темы настоящей работы поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие категории «конфликт интересов» на государственной службе;
- проанализировать источники правового регулирования общественных отношений, возникающих вследствие конфликта интересов на государственной службе;
- рассмотреть меры, направленные на выявление причин и условий возникновения конфликта интересов;
- проанализировать методы и средства предупреждения и разрешения конфликта интересов;

- выявить проблемные аспекты применения мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе;

- выработать предложения по совершенствованию мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Методология исследования основывается на общенаучных методах таких как: диалектический, исторический, логический, функциональный; и частно-научных методах: сравнительно-правовой, формально-юридический.

Нормативную базу исследования составляют нормы Конституции Российской Федерации, нормы федеральных законов от 27.05. 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) и иные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, связанные с ситуациями конфликта интересов и их урегулирования.

Теоретическую основу исследования составили труды таких авторов, как Баранов В.М., Богданова О.В., Борков В.Н., Буш М.П., Вьюнов А.П., Гасиева В.И., Голубев В.В., Ковалев С.Н., Юрковский А.В. и др.

Теоретическая значимость работы обусловлена использованием междисциплинарного подхода к анализу базовых терминов и понятий.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в определении путей повышения эффективности применения мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе и пути совершенствования.

Структура работы определена в соответствии с целями, задачами исследования и уровнем научной разработки анализируемых проблем. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1 Понятие категории «конфликт интересов» на государственной службе

Государственное управление, являясь одним из сложнейших видов социальных взаимодействий, сопряжено с множеством противоречий обусловленных структурой и содержанием этих взаимодействий, спецификой распространения их на все социальные отношения, которые создают предпосылки для возникновения множества конфликтов в этой сфере, в том числе и для конфликта интересов. Являясь одной из актуальных социальных проблем теории и практики государственного управления - конфликт интересов на государственной гражданской службе, выражается в противоречии между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций¹. Неурегулированность такого рода конфликта ведет к девиантному пути развития государственной службы и как следствие неэффективности воздействия на экономические и социальные процессы, падению доверия населения к органам власти.

В настоящее время, словосочетание «конфликт интересов» прочно ассоциируется с государственной службой как характеристика процессов и явлений в сфере государственного управления. В нормативно-правовой интерпретации под конфликтом интересов 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

¹ Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. OECD, June 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/26/2957345.pdf> (дата обращения: 05.04.2017).

должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью, в свою очередь, понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) государственным служащим и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми он и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями¹.

Как, мы видим, основными терминами, определяющими содержание конфликта интересов на государственной службе, составляют термины «интерес» и «личная заинтересованность». Данные термины представляют для нас непосредственный интерес, так как являются определенного рода обобщающими понятиями, без которых невозможно выявить социальную суть такого явления как конфликт интересов на государственной гражданской службе.

Не вызывает сомнения, что наиболее значимым для рассмотрения сущности конфликта интересов на государственной гражданской службе является категория - «интерес». Д.И. Дедов указывает, что конфликт интересов всегда обуславливается зависимостью лица от интересов, в первую очередь своих личных, противоречащих с защищаемых правом интересом². По мнению многих исследователей, при рассмотрении понятия «конфликт интересов» за отправную дефиницию следует принимать категорию «интерес»³. А, теоретические описания американского социолога А. Смолла (1854-1926) строятся вокруг категории «интерес», которую он предлагает считать основной единицей социологического

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 03.04.2017 № 64-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2017. – № 15 (Часть I). – Ст. 2139.

² Дедов, Д.И. Конфликт интересов / Д.И. Дедов. – М.: Волтерс Клувер, 2012. – 272 с.

³ Кабашов, С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика / С.Ю. Кабашов. – М.: ИНФРА-М, 2011. – С. 4, 17.

анализа, а основным социальным конфликтом в обществе, соответственно, конфликт интересов¹.

В словарях и энциклопедической литературе - интерес (от латинского *interest* - имеет значение, важно) означает: внимание к кому-либо, чему либо важному, полезному; важность, значение, прибыль, выгода, корысть, польза, смысл, желание, значительность, нужды, потребности². Как видно из представленных суждений значение понятия «интерес» имеет широкий смысловой спектр и выраженный бытовой оттенок, что создает определенные трудности для установления четких определяющих границ. Соответственно, любое приведенное определение в рамках рассмотрения конфликта интереса на государственной гражданской службе будет, во-первых, заведомо уже обыденного понимания данной категории, во-вторых, не может претендовать на использование в других сферах исследований.

Заинтересованность означает практический интерес к чему либо. Семантический анализ толкования данного термина в словарях и энциклопедической литературе позволяет сделать вывод, что термины интерес и заинтересованность не имеют смысловой разницы³.

В отечественной социологии интерес, рассматривается как реальная причина деятельности социальных субъектов, направленная на удовлетворение определенных потребностей, лежащая в основе непосредственных побуждений, мотивов, идей и т. п., определяющаяся положением и ролью этих субъектов в системе общественных отношений⁴. В другой интерпретации, содержащейся в справочной социологической литературе - под интересом также понимается

¹ Гришина, Н.В. Психология конфликта / Н.В. Гришина. - Изд. 2-е, перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2008. – С. 32.

² Ефремова, Т.Ф. Новый словарь русского языка толковословообразовательный: свыше 136000 словарных статей. [Электронный ресурс]. URL: <http://slovari.299.ru/oj.php> (дата обращения: 10.04.2017).

³ Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс]. URL: <http://slovari.299.ru/oj.php>. (дата обращения: 10.04.2017); Охотский, Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс. М.: Издательство Юрайт, 2013. 701 с.; Тришин, В.Н. Словарь синонимов. [Электронный ресурс]. URL: <http://slovari.299.ru/oj.php> (дата обращения: 10.04.2017).

⁴ Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г. В. Осипова. – М., 1998. – С. 166.

процесс выбора субъектом наиболее приемлемой, значимой модели поведения, которое ведет к специфическому социальному результату, приносящему субъекту пользу, благо, выгоду, для его существования и развития¹.

Особенностью обращения современных социологов к исследуемой категории является ее использование в междисциплинарном синтезе, в объяснении специфики социальных связей между объективными и субъективными закономерностями и действиями субъектов.

На позиции объективности интереса, то есть на существовании интереса вне сознания людей стоят многие исследователи. Так, Г.Е. Глезерман считает, что осознание интереса не добавляет ничего нового к его содержанию, так как оно определяется жизненными условиями, окружающими субъекта, такого же мнения придерживается современный исследователь С.В. Михайлов – «интерес не порождается сознанием, а существует в действительности в форме связи субъекта с окружающими его условиями»². Однако, с однозначностью такой позиции можно не согласиться. Трудно представить, что злоупотребление служебным положением это объективная потребность, не зависящая от сознания. Даже если интерес объективен, он отражается в сознании. А.Г. Здравомыслов и некоторые другие авторы позиционируют «осознание» в качестве субъективной стороны интереса, но во взаимодействии с его объективной стороной, то есть отмечают переходность категории в объективно-субъективную форму³.

Таким, образом, социальная категория «интерес» позволяет объяснить взаимосвязь объективных и субъективных факторов, описать приемы и способы, используемые субъектами для удовлетворения своих потребностей и нужд, реализации своих стремлений в конкретных ситуациях с учетом постановки целей и выбором доступных средств их достижения. Многочисленные формулировки сводятся к разъяснению способа, как формируется социальное действие и как

¹ Большой толковый социологический словарь. [Электронный ресурс]. URL: <http://slovari.php>. (дата обращения: 10.04.2017).

² Глезерман, Г.Е. Интерес как социологическая категория // Вопросы философии – 1966. – № 10. – С. 15-26.

³ Здравомыслов, А.Г. Проблема интереса в социологической теории. – Ленинград: Издательство ЛГУ, 1964. – 74 с.

интересы субъектов воссоздают и преобразуют его. Категория задействована в описании воссоздания процесса социальной практики действующими субъектами, а не просто в иллюстрации личных стремлений, ориентаций, нужд и выгод¹. Характер применения данной категории зависит от парадигмальной позиции исследования, области социологического применения и спектра решаемых задач.

Существует широкий диапазон классификация интересов по различным основаниям, которые носят относительный характер и ориентированы на поиск закономерных связей между различными типами интересов в зависимости от аспектов их рассмотрения. В научных исследованиях можно встретить следующую классификацию интересов: по степени общности – индивидуальные (личные), групповые, корпоративные, общественные (общие), национальные и общечеловеческие; по характеру субъектов (носителям интересов) - личности, общества, региона, государства, коалиции государств, мирового сообщества; по степени социальной значимости - жизненно важные, важные, маловажные; по сферам жизнедеятельности - в экономической сфере, во внешнеполитической сфере, внутривнутриполитической сфере, в социальной сфере, в духовно-культурной сфере, в международной сфере, в оборонной сфере, в информационной сфере и т. д.; по продолжительности действия - постоянные долгосрочные, кратковременные; по формам сознания - на идейные (связанные с мировоззрением), политические, нравственные, эстетические; по видам деятельности - профессиональные, общественно-политические, учебно-познавательные; по степени устойчивости - на слабо-, средне-, сильно-устойчивые; по адекватности отражения - на мнимые и действительные, осознанные и неосознанные; по характеру направленности - экономические, политические, военные и т.д.; по характеру взаимодействия - совпадающие, параллельные, расходящиеся, конфронтационные (встречные).

Возвращаясь к непосредственным предметам нашего исследования, следует особо отметить категории «личных интересов» и «личной заинтересованности».

¹ Александров, Д.В. Категория интерес в социологии: история и современность. [Электронный ресурс]. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/28817> (дата обращения: 10.04.2017).

Термин «личный» означает - осуществляемый самим, непосредственно данным лицом, данной личностью. Говоря о личных интересах, нужно отметить, что это системообразующая категория, так как в основе всех форм интереса лежит индивидуальный интерес, который в каждой другой своей форме приобретает качественно новое состояние.

Личные интересы государственного служащего представляют собой совокупность интересов присущих конкретной личности с ее субъективными понятиями и потребностями. Из всего многообразия классификаций интересов присущих индивиду наиболее значимой для использования в контексте обозначенной нами проблемы будет классификация по сфере жизнедеятельности.

Личная заинтересованность в общесоциологическом аспекте соответствует общему пониманию личных интересов. Однако необходимо обратить внимание, что в словаре синонимов личная заинтересованность определяется как «жажда личной наживы», «шкурный интерес». Из этого можно сделать вывод, что если при общей характеристике личных интересов способ их восприятия ведет к большому разнообразию оценок (то, что для одного человека имеет большую ценность, для другого может не иметь никакой ценности), то в личной заинтересованности предмет интереса явно оценен личностью как более важный. Таким образом, если говорить о личной заинтересованности как об основном факторе противоречия интересов, то в центре взаимодействия будет стоять личность государственного гражданского служащего, то есть можно говорить о ярко выраженной объектно-субъектной составляющей данной категории. Представляется, что в рамках рассмотрения конфликта интересов на государственной гражданской службе применение терминов личная заинтересованность и личный интерес являются тождественными.

Материальные интересы являются ключевой характеристикой личной заинтересованности, они, как правило, имеют объективный характер и напрямую связаны с удовлетворением возникающих потребностей. Именно материальный интерес способен вступить в противоречие со всеми субъектами взаимодействия в системе государственного управления. Материальный интерес выражается в

финансовой или имущественной форме, а также имущественных правах, услугах имущественного характера, результатах выполненных работ.

Социальные интересы отражает систему социальных связей личности с различными малыми и большими социальными группами. Чем теснее они охватывают личность, тем сильнее личная заинтересованность в реализации этих интересов. В данном аспекте, прежде всего, необходимо выделить семью, так как эта группа характеризуется наиболее тесными непосредственными связями и сотрудничеством, которые образуют круг взаимной ответственности и привязанности. Еще одной группой с сильными непосредственными связями с личностью государственного служащего могут быть друзья. Однако здесь необходимо отметить, что личная заинтересованность в рассматриваемом нами контексте может возникнуть, только при условии общности их целей. Если говорить о больших социальных группах, с которыми у государственного служащего может быть общность интересов, то здесь следует выделить коллег по работе, в том числе бывших, политические и религиозные организации и т.п.

Политические интересы - характеризуются отношением личности к общественнополитическим процессам, событиям и явлениям, основанном на мировоззренческих принципах, убеждениях, а также установках. Влияние политических интересов на исполнение должностных обязанностей определяется вовлеченностью государственного служащего в политические процессы и связаны как правило с набором постоянных (принятие решения связанных с поддерживаемых ими политических организаций) и ситуационных факторов (политическим интересом использовать должностное положение во время предвыборной кампании). Основываясь на приведенных выше категориях можно соответственно разделить интересы на два типа: материальные и нематериальные. Именно такую классификацию использует независимая комиссия по противодействию коррупции (Independent commission against corruption)¹.

¹ Толдиев, А.Б. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. – 2016. – № 2. – С. 82.

Особое внимание необходимо уделить профессиональным интересам и их взаимосвязи с другими личными интересами.

Интересы службы, служебный долг гражданского служащего определяются объемом должностных обязанностей лица, вытекающих из соответствующих нормативных актов, должностного регламента и служебного контракта, заключенного им с представителем нанимателя.

Должностные обязанности возлагаются на гражданских служащих исключительно для выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Четкое выполнение должностных обязанностей означает достижение высокого качества служебной деятельности, высокую организованность и трудовую дисциплину, стабильно высокие результаты, успешное выполнение особо важных заданий, проявление инициативы и творческой активности, способствующих эффективному решению задач.

Профессиональные интересы напрямую связаны с интересами государственной гражданской службы и соответственно с государственными и общественными интересами. Так, Г.В. Атаманчук приводит следующую схему взаимодействия различных субъектов: «государство - система государственных органов - государственный орган - государственная должность - государственный служащий - гражданин - общество - государство». Ключевым элементом в данной схеме является должность государственной гражданской службы:

- является основным элементом в организационной структуре государственного управления;

- выступает объектом интереса государственного служащего, через который он реализует возможность проявления своих личностных и профессиональных качеств, социально-статусных притязаний, а также возможность удовлетворения сугубо личных интересов

- является объектом интересов государства, которое делегирует, через систему государственного управления (государственный орган) часть своих управленческих функций;

- является связующим звеном между интересами государственным служащим и государственной службой и гражданами, организациями, обслуживать которые призвано государство¹.

Профессиональные интересы непосредственно связаны с материальными интересами государственного гражданского служащего. Это взаимодействие выражается в получении государственным служащим денежного содержания, которое является основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной деятельности, а также государственные гарантии предусмотренные законодательством о государственной гражданской службе.

Следует, отметить, что одним из ключевых моментов в рассматриваемой нами сфере, является функциональная составляющая должности, то есть это не просто работа измеряемая временем, либо количеством прочитанных или подготовленных документов, а прежде всего наличие организационно-распорядительных полномочий. Многие исследователи, рассматривают субъекты интересов именно через организационную структуру государственного управления и полагают, что именно должность формирует вокруг себя все остальные субъекты интересов, соответственно носит объективный характер. Но принятие того или иного управленческого решения является субъективным фактором и стремление к личной выгоде при этом соответственно тоже. Как отмечает Е.В. Охотский: «в борьбе за удовлетворение собственных интересов, практически не действуют даже самые высокие морально-гуманистические идеалы». Однако говорить о субъективном факторе, как основы при возникновении возможности злоупотреблений также не совсем обосновано. Двумя основными составляющими объективной и субъективной стороны этого вопроса являются распорядительные полномочия по должности и мотивация направленная на достижение результата того или иного содержания. Таким образом, интересы государственного служащего охватывают объективно-субъективные характеристики его носителя, и их разнонаправленность следует

¹ Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014. С. 340.

отражать как личную заинтересованность государственного служащего в достижении результата определенного содержания, так и государственную заинтересованность в ожидании результата выполнения государственным служащим своих должностных функций.

Соответственно, профессиональные интересы находятся в непосредственном взаимодействии с другими личными интересами и могут оказывать существенное влияние на возможность их удовлетворения.

Таким образом, личную заинтересованность можно выразить как основанное на должностных полномочиях намерение государственного служащего в получении дополнительной возможности увеличения роста объема потребления материальных и нематериальных благ самим государственным служащим, членами его семьи или другой близкой ему социальной группы.

1.2 Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе

Специфика государственной службы объективно предопределяет наличие столкновений между общественным благом, приумножать которое государственный служащий призван, и его личными интересами, и интересами социальных групп, к которым он принадлежит. Поэтому в международно-правовых документах и во внутреннем законодательстве различных государств конфликту интересов уделяется серьезное внимание, так как коллизии интересов и восприятие их общественностью подрывают ее веру в добросовестность и честность государственных служащих и других должностных лиц.

В Конвенции ООН против коррупции (2003)¹ нет определения конфликта интересов. Но в статьях этого международного договора, посвященных публичному сектору (ст. 7), кодексам поведения публичных должностных лиц (ст. 8) и частному сектору (ст. 12), имеются положения, с разной степенью

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 10. Октябрь. – С. 7 – 54.

директивности ориентирующие государства на принятие мер по предупреждению и разрешению коллизии интересов соответственно на государственной службе и в частном секторе.

В Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (декабрь 1997 г.)¹ также нет определения конфликта интересов. Однако этой теме посвящено специальное Руководство ОЭСР, в котором под конфликтом интересов понимается конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерно повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций².

В соответствии с указанным Руководством ОЭСР при выполнении официальных должностных обязанностей служение публичным интересам должно быть приоритетным по отношению к личным делам и не должно зависеть от религиозных, профессиональных, политических, партийных, этнических, семейных или иных предпочтений или вкусов лица, принимающего решение.

В нормативных правовых актах иностранных государств также закреплены понятие конфликта интересов и механизмы его предупреждения и разрешения, исходя из того, что нормы о конфликте интересов имеют ярко выраженную направленность на предупреждение коррупционной преступности. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» под конфликтом интересов понимается ситуации, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких

¹ Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [рус., англ.] (Вместе со «Статистическими данными об объеме экспорта...», «Комментарием к Конвенции...», «Пересмотренными рекомендациями по мерам борьбы со взяточничеством», «Согласованными общими элементами уголовного законодательства...», «Рекомендациями Совета по вычитаемости сумм взяток из суммы налогооблагаемого дохода») (Конвенция заключена 21.11.1997) (Пересмотренные рекомендации приняты 23.05.1997) (Рекомендации приняты 11.04.1996) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 17. – Ст. 1899.

² Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. URL: www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf.

родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участия в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе).

Государственное должностное лицо обязано уведомить в письменной форме своего руководителя, в непосредственной подчиненности которого оно находится, о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно, и вправе в письменной форме заявить самоотвод от принятия решения, участия в принятии решения либо совершения других действий по службе (работе), вызывающих или способных вызвать возникновение конфликта интересов.

В свою очередь руководитель государственного органа, иной организации, которому стало известно о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов, обязан незамедлительно принять меры по его предотвращению или урегулированию. Также установлено ограничение по совместной государственной службе госслужащих и некоторых категорий иных лиц, являющихся супругами, близкими родственниками или свойственниками.

В Республике Молдова имеется отдельный Закон от 15.02.2008 № 16-XVI «О конфликте интересов»¹, в соответствии с которым конфликтом интересов считается конфликт между исполнением обязанностей по занимаемой должности и личными интересами должностных лиц в их положении как частных лиц, который может повлиять ненадлежащим образом на объективное и беспристрастное выполнение возложенных на них законом полномочий и обязанностей. Под личным интересом понимается любой (материальный или нематериальный) интерес должностных лиц, вытекающий из их личных потребностей или намерений, а также действий, которые могли бы быть законными в их положении как частных лиц, из отношений с их близкими или с юридическими лицами независимо от вида собственности, из отношений или

¹ Закон от 15.02.2008 № 16-XVI «О конфликте интересов» // [Электронный ресурс]. URL: <http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 05.04.2017).

личных связей с политическими партиями, некоммерческими организациями, международными организациями, а также являющийся следствием их предпочтений или обязательств.

В проекте закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов», принятом 13.01.2016 в первом чтении (постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 184-VI)¹, под конфликтом интересов понимается конфликт между общественным интересом и личным интересом должностного лица, при котором его личный интерес влияет или может повлиять на выполнение им служебных обязанностей, что приводит или может привести к нарушению прав и законных интересов граждан, организаций или государства. В свою очередь, личный интерес (личная заинтересованность) означает материальную или иную выгоду, которую стремится получить прямо или косвенно для себя или своих близких должностное лицо в результате выполнения своих служебных обязанностей. В Российской Федерации определение конфликта интересов впервые было сформулировано в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая была утверждена Президентом 15.08.2001 (№ ПР-1496)². В соответствии с этим документом под конфликтом интересов понималась ситуация, когда личная заинтересованность государственного служащего в достижении определенной цели влияет или может повлиять на объективное и беспрепятственное рассмотрения вопросов при исполнении им служебных обязанностей.

Нормативное определение понятия «конфликт интересов на государственной службе» закреплено в настоящий момент только в ФЗ о противодействии коррупции, в иных актах дается ссылка на этот закон

¹ Проект закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов», принятом 13.01.2016 в первом чтении (постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 184-VI) // [Электронный ресурс]. URL: <http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 05.04.2017).

² Распоряжение Президента РФ от 15.08.2001 № 436-рп «О создании Комиссии по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации и межведомственной рабочей группы по подготовке проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе» (в ред. от 11.07.2003 № 351-рп) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 34. – Ст. 3502; 2003. – № 28. – Ст. 2924.

«Антикоррупционные законы» скорректировали понятие конфликта интересов на государственной службе, уточнили механизм его предотвращения, расширили круг лиц, обязанных предпринимать меры по недопущению конфликта интересов.

Поэтому конфликт интересов - ситуация, когда личная заинтересованность служащего влияла или могла повлиять на надлежащее исполнение общих служебных обязанностей, а не только обязанностей по конкретной должности. Причем личная заинтересованность служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Заметим, что из определения личной заинтересованности исключен такой элемент гражданского права, как «неосновательное обогащение» (гл. 60 ГК РФ), в связи с тем, что служащий в силу своего статуса не является участником гражданского оборота. В качестве выгоды, которую мог получать служащий, вместо «доходов в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды» в соответствии с законодательным определением «коррупции» были указаны «доходы в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав».

Вместо определения «иных лиц», которые могут получить доход в случае использования служащим своего служебного положения (члены семьи служащего, его родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), введено обобщающее понятие «третьи лица».

Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003¹ и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999² и

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (в ред. от 06.12.2011 № 395 - ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6235; 2011. – № 50. – Ст. 7337.

² Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность по принятию мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов распространена также на государственных служащих органов прокуратуры, Следственного комитета, органов внутренних дел, таможенных органов, а также на военнослужащих и судебных приставов.

Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹ обязанность принимать меры по недопущению конфликта интересов распространена на руководителей и работников Банка России, на работников государственных корпораций (компаний) и некоторых иных организаций.

Федеральным конституционным законом от 23.05.2015 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» члены Правительства РФ обязаны сообщать в порядке, предусмотренном указами Президента РФ, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта².

Серьезные изменения в нормативное определение конфликта интересов и в порядок его урегулирования были внесены Федеральным законом от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6730; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4294.

² Федеральный конституционный закон от 23.05.2015 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 21. – Ст. 2979.

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»¹. Этим Законом обязанность сообщать в установленном порядке о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта распространена на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации², государственные должности субъектов Российской Федерации³.

Из трех признаков конфликта интересов (влияние личной заинтересованности на надлежащее исполнение обязанностей; противоречие между личной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства; возможность причинения вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства) в новой редакции его определения оставлен только один (влияние личной заинтересованности на исполнение обязанностей), но при этом повышены требования к исполнению обязанностей (они должны исполняться не только надлежаще, но и объективно и беспристрастно).

Также раскрыто понятие третьих лиц. К ним отнесены, во-первых, лица, состоящие со служащим или работником в близком родстве или свойстве, к числу которых законодатель отнес родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей; во-вторых, другие

¹ Федеральный закон от 05.10.2015 № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 41 (часть II). – Ст. 5639.

² Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 26.01.2017 № 35) // Российская газета. 1995. № 11-12; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 5. – Ст. 777.

³ Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.10.2015 № 499) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5921; 2015. – № 41 (часть II). – Ст. 5644.

лица и организации, с которыми служащий, работник или их родственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Главным признаком, по которому анализируемая ситуация отличается от злоупотребления должностным положением, хищений и других правонарушений, является влияние личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей либо осуществление полномочий.

Закрепленное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» понятие конфликта интересов применяется в отношении всех лиц, на которых нормативными правовыми актами РФ возложена обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Законодатель определяет конфликт интересов через такую категорию, как ситуация, под которой в праве понимается локализованный в пространстве и во времени фрагмент общественной жизни, характеризующийся качественной определенностью своего содержания и относительно стабильным составом участников, являющийся первичным элементом регулирования юридической нормы, система внешних по отношению к субъекту условий, побуждающих и опосредствующих его активность в данный момент. Содержание отраженной в законодательстве ситуации определяется правом или обязанностью действовать соответствующим образом.

Таким образом, конфликт интересов имеет ситуативный характер. Ситуация конфликта интересов возникает, существует и разрешается под влиянием объективных и субъективных факторов. Без учета особенностей ситуации во многих случаях невозможно понять причины и механизм поведения индивида при конфликте интересов.

Конфликт интересов характеризуется безусловной альтернативностью, минимальным выбором - лишь из двух возможностей.

Конфликт интересов объективен в том смысле, что тот или иной способ его разрешения значим для непосредственного окружения индивида, для коллектива, в котором индивид работает, и в целом для общества; он затрагивает интересы не

только носителя конфликта, но и других людей, приобретает общественное значение. Однако конфликт интересов субъективен, так как столкновение мотивов, обусловленных, с одной стороны, личными интересами, а с другой - введением долга, проистекает из сознания личности. Только сам индивид может принять решение, этически обусловленное нравственными установками социальной группы, к которой он принадлежит. В этом смысле конфликт интересов имеет сугубо личностный характер.

В целях недопущения конфликта интересов российским законодательством предусмотрен ряд мер. Система этих мер основывается на положениях Конституции Российской Федерации, а также Конвенции ООН против коррупции, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, уже указанного Руководства ОЭСР и других международно-правовых документов.

В частности, лица, замещающие государственные должности, а также государственные служащие и работники обязаны:

- передавать ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление;
- уведомлять о склонении к совершению коррупционных правонарушений;
- предварительно уведомлять о намерении выполнения иной оплачиваемой работы.

Кроме того, в целях недопущения конфликта интересов соответствующим лицам запрещено:

- получать подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, принимать оплату развлечений, отдыха и иные вознаграждения, связанные с исполнением служебных обязанностей, осуществлением полномочий;
- осуществлять предпринимательскую деятельность лично или через доверенных лиц;
- участвовать в управлении хозяйствующими субъектами;
- открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской

Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

- быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в государственных органах, в которых они замещают должности, если иное не предусмотрено федеральными законами;

- занимать должности государственной службы либо должности в организации в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности государственной службы либо должности в организации связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Для некоторых категорий лиц в целях недопущения конфликта интересов установлены дополнительные требования. Например, служащие Банка России, занимающие должности, перечень которых утвержден Советом директоров, могут получать кредиты на личные нужды только в Банке России. В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ обязательным условием участия в закупках для государственных и муниципальных нужд является отсутствие близкого родства и (или) брачных отношений между, с одной стороны, руководителем заказчика, членом комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы заказчика, контрактным управляющим, а с другой стороны, физическими лицами (директор, управляющий, члены коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, и т. п.), представляющими участника закупок.

Порядок сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 01.05.2017 № 83 – ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; 2017. – № 18. – Ст. 2660.

должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, определен Указом Президента Российской Федерации от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»¹.

При наличии поручения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации или Министра иностранных дел Российской Федерации уведомления могут рассматриваться соответственно Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, председателем президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, заместителем Председателя Правительства — Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации или руководителем соответствующего подразделения МИДа России. Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, соответствующие подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации или МИДа России осуществляют предварительное рассмотрение уведомлений в установленном порядке.

Обязанность уведомления о возможном конфликте интересов, безусловно, является важной профилактической мерой. Однако наибольшую сложность вызывает вопрос о мерах по недопущению ситуации конфликта интересов. Приоритетными мерами здесь могут быть:

¹ Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 52 (часть I). – Ст. 7588.

- неучастие близких родственников или свойственников должностного лица в конкурсах на замещение должностей государственной службы в органе, в котором должностное лицо замещает должность, а также в других организациях, на которые он может влиять (подведомственность, осуществление государственного (административного) регулирования, контроля, надзора, полномочия акционера (учредителя, участника));

- неучастие юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются должностное лицо и (или) его близкие родственники или свойственники, в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок, осуществляемых государственным органом, в котором должностное лицо замещает должность, а также организациями, подведомственными этому органу или на которые он может влиять;

- непредставление указанными юридическими лицами заявок на получение бюджетных ассигнований (в том числе в виде бюджетных субсидий, грантов, кредитов, инвестиций, государственных гарантий) или индивидуальных льгот и преимуществ, если в полномочия государственного органа, в котором должностное лицо замещает должность, входят полномочия по рассмотрению, решению или согласованию данного вопроса;

- неосуществление указанными юридическими лицами деятельности в сфере, регулирование которой осуществляется государственным органом, в котором должностное лицо замещает должность.

Вместе с тем формирование в России организационных и правовых механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов сталкивается с рядом проблем¹. Причина этого состоит прежде всего в том, что нормативно закреплённая система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей по определению не может оптимально охватить все виды

¹ Хабриева, Т.Я. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности / Т.Я.Хабриева, Л.В. Андриченко, А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 7.

коррупционного поведения¹. Поэтому в разрешении таких коллизий особое значение имеют этика, морально-нравственные механизмы.

В морально-нравственном контексте конфликт интересов выступает как столкновение между реальным и должным, между ролями служащего как должностного лица и человека с устоявшейся системой социальных ценностей и взглядов, между правильным и неправильным социальным поведением с точки зрения морали, служебной этики и профессионального долга и всегда проходит через личность служащего.

Современные механизмы урегулирования конфликта интересов основаны уже не только на нормативно закреплённых требованиях о недопущении и своевременном улаживании коллизий и наказании за их несоблюдение, но и прежде всего на раскрытии информации о потенциальных случаях личной заинтересованности и повышении роли этики и нравственности при выборе предпочтений между частным интересом и служебным долгом. Все свои действия по реализации должностных функций служащий должен сверять с этическими нормами.

Этические нормы формируют стандарты поведения индивида в определенных обстоятельствах личной заинтересованности, определяют рамки реализации субъектом предоставленных ему законом прав и обеспечивают баланс личных и публичных интересов применительно к конкретному жизненному случаю.

¹ Михайлов, В.И. Некоторые направления теоретического обеспечения антикоррупционной политики Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. – № 3. – С. 425.

ГЛАВА 2. ВЫЯВЛЕНИЕ И ПРЕОДОЛЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

2.1 Причины и условия возникновения конфликта интересов на государственной службе

Важнейшей государственной задачей в последние годы является совершенствование системы государственного управления и эффективное противодействие коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления.

Урегулирование конфликта интересов - один из главных антикоррупционных механизмов и одновременно способ обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений¹.

В статье 11 Федерального закона № 273-ФЗ предотвращение и урегулирование конфликта интересов возложено на двух субъектов: государственного служащего и представителя нанимателя.

При этом необходимо отметить, что основным субъектом, который по действующему законодательству должен выявлять и пресекать коррупционные правонарушения на государственной службе, является все-таки представитель нанимателя, то есть руководитель соответствующего государственного органа: именно на него возложено принятие наиболее важных решений и соответствующих организационных мер, направленных на формирование внутриведомственной основы противодействия коррупции.

В свою очередь, организация внутриведомственной основы противодействия коррупции невозможна без создания и функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - конфликтные комиссии), поскольку механизмы противодействия коррупции достаточно

¹ Чанов, С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 8.

сложны и зачастую их применение требует принятия оценочных решений и значительных временных затрат¹.

В то же время сводить институт конфликта интересов исключительно к противодействию коррупции было бы неправильно. Конфликт интересов связан именно с конфликтом публичного и частного интереса. При этом такой конфликт не обязательно имеет коррупционный результат. Государственные служащие нередко помимо своей воли и без совершения каких-либо противоправных действий попадают в ситуации, характеризующиеся конфликтом интересов. Однако сама ситуация конфликта между частным и публичным интересами требует более тщательного контроля за принимаемыми ими при этом решениями.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что конфликтные комиссии вовлечены не только в противодействие коррупции, это еще и своеобразные органы управления этическими (нравственными) отношениями на гражданской службе².

Создание конфликтных комиссий в органах государственной власти было предусмотрено еще в 2004 г. в Федеральном законе № 79-ФЗ (ч. 5 ст. 19), а в 2008 в связи со вступлением в силу Закона о противодействии коррупции и внесением изменений в Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон № 25-ФЗ)³ создание конфликтных комиссий стало обязательным и в органах местного самоуправления.

Порядок организации, обеспечения и деятельности этих комиссий определяется нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, глав субъектов Российской Федерации (иногда законами субъектов

¹ Братановский, С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. – 2011. – № 10. – С. 11.

² Шувалова, Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. – 2009. – № 2. – С. 12.

³ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2017 № 90-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152; 2017. – № 18. – Ст. 2667.

Российской Федерации), руководителей органов исполнительной власти (как федеральных, так и субъектов Федерации).

Основным правовым актом, регулирующим организацию и функционирование конфликтных комиссий, следует признать Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - Положение о конфликтных комиссиях), утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹. Несмотря на то, что это Положение де-юре распространяется только на федеральные органы исполнительной власти, оно в силу рекомендации, содержащейся в п. 8 названного Указа Президента Российской Федерации, является правовым ориентиром и для деятельности конфликтных комиссий, функционирующих в исполнительных органах субъектов Российской Федерации, а также в органах местного самоуправления. А поскольку, как показывает практика, рекомендательные нормы федерального законодательства в большинстве случаев рассматриваются субъектами, которым они адресованы, в качестве обязательных, не следует удивляться тому, что положения о конфликтных комиссиях, принятые на региональном и местном уровнях, в подавляющем большинстве случаев представляют собой простую кальку с федерального акта - Положения о конфликтных комиссиях².

Воспроизведение норм Положения о конфликтных комиссиях в нормативных актах субъектов Российской Федерации само по себе в принципе допустимо, и во многих случаях это более рациональное решение, чем создание новых норм при наличии апробированных и вполне эффективно действующих.

¹ Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (в ред. от 22.12.2015 № 650) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3446; 2015. – № 52 (часть I). – Ст. 7588.

² Братановский, С.Н., Зеленов М.Ф. Указ. соч.

Однако в большинстве случаев региональные правотворческие органы заимствуют положения федеральных актов некритично, копируя, в том числе содержащиеся там ошибки и неоднозначные моменты. Неудивительно поэтому, что в практике деятельности конфликтных комиссий, действующих как в федеральных органах, так и в субъектовых, возникают, по сути, одни и те же проблемы.

Анализ законодательной базы и практики формирования и функционирования конфликтных комиссий позволяет выделить ряд проблемных моментов, оказывающих непосредственное влияние на организацию и функционирование комиссий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Как отмечают исследователи¹, важнейший недостаток организации работы конфликтных комиссий, имеющий стратегическое значение в плане задач противодействия коррупции, заключается в навязанной Положением о конфликтных комиссиях пассивности конфликтных комиссий: большую часть времени они фактически работают в режиме ожидания поступления соответствующих материалов и обращений. Вместе с тем механизм (порядок) поступления и оценки данных материалов зачастую нигде не определен².

Комиссии должны служить связующим звеном между государственными органами, в которых созданы, и правоохранительными и контролирующими органами; комиссии наделены серьезными полномочиями, имеют спектр средств и методов предупреждения и борьбы с коррупционными проявлениями на государственной службе³. Поэтому в сложившейся ситуации для активизации деятельности конфликтных комиссий представляется важным организовать

¹ Андриченко, Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. – 2014. – № 2. – С. 17.

² Правда, есть исключения, например, Приказом Архивного агентства Иркутской области от 01.09.2010 № 37-апр утверждён Порядок поступления информации, содержащей основания для проведения заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Архивного агентства Иркутской области и урегулированию конфликта интересов. URL: <http://irkobl.ru/sites/archiv/archivobl.doc>.

³ Андриченко, Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч.

регулярное взаимодействие, обмен информацией с правоохранительными и иными государственными органами, что позволит наладить совместную работу и сократить до минимума возникающие организационные издержки. Также необходимо более детально и четко определить механизм и технологии взаимодействия комиссий с кадровыми службами органов, в которых данные комиссии созданы, потому что в подавляющем большинстве случаев данным вопросам в положениях о конфликтных комиссиях внимания не уделяется.

В данном контексте необходимо отметить, что и в правовых актах, касающихся деятельности конфликтных комиссий, и в самой деятельности этих комиссий в настоящее время основной упор сделан на антикоррупционную функцию - об этом можно судить, в частности, из предусмотренных в законодательстве оснований для проведения заседаний комиссий. Притом, как отмечалось выше, конфликт интересов - не всегда суть проявления коррупции, но во всяком случае точно конфликт публичного и частного интереса.

2.2 Средства, способы и методы предупреждения и разрешения конфликта интересов на государственной службе

Активизация борьбы с коррупцией, имеющая место в последние годы, сместила акценты в деятельности конфликтных комиссий, поставив де-факто во главу угла работы комиссий рассмотрение конфликтных ситуаций, связанных с коррупцией. Рассмотрением же ситуаций, связанных с этической оценкой поведения государственного служащего, конфликтные комиссии в текущий момент времени практически не занимаются, так как соответствующих оснований для проведения заседания в правовых актах не предусмотрено. В связи с этим представляется необходимым включать в положения о конфликтных комиссиях дополнительные основания для проведения их заседаний, такие, например, как поступление обращения или жалобы на некорректное поведение гражданского служащего. В любом случае в соответствующих правовых актах должен быть предусмотрен максимально подробный порядок, касающийся содержания, формы

и способов направления информации, являющейся основанием для проведения заседания конфликтной комиссии, а также субъектов, могущих это делать: например, в случае с некорректным поведением гражданского служащего важно предусмотреть для граждан и организаций право обращения в комиссию.

Не менее важная проблема регламентации статуса конфликтных комиссий заключается в отсутствии в действующем законодательстве (как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях) нормативно закреплённых принципов, на которых строится деятельность названных органов. По сути, комиссии осуществляют досудебную процедуру административного разбирательства посредством участия третьей стороны, которая может и имеет право разрешать подобную ситуацию, а также выполняют функцию механизма защиты государственного служащего от неправомерных действий руководителя¹. В данном понимании миссии конфликтных комиссий становится актуальным соблюдение в их деятельности таких принципов, как: презумпция невиновности гражданского служащего, который является участником ситуации, связанной с понятием «конфликт интересов»; уважительное отношение к гражданскому служащему, а также к его полномочному представителю, участвующему в процессе выяснения всех обстоятельств ситуации, рассматриваемой комиссией; конфиденциальность сведений, полученных всеми участниками данного разбирательства на любом из заседаний комиссии; беспристрастное ведение разбирательства на любом из этапов работы комиссии; поиск объективной истины и др.²

Одной из проблем низкой активности работы комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов является недостаток квалифицированных кадров³.

¹ Андриченко, Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч.

² Соловьев, А. Служебное поведение и конфликт интересов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2009. – № 10. – С. 12.

³ Андриченко, Л.В. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе в субъекте Российской Федерации // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: Материалы первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30 - 31 мая 2012 г.) / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. – М., 2012. – С. 321.

Специальное обучение председателей и членов комиссий органов местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации попросту не проводится. Некоторые субъекты вообще не считают необходимой организацию соответствующего обучения, полагая, что не должны тратить бюджетные средства субъекта Российской Федерации на эти цели, и перелагают ответственность на федеральный центр, не разграничивший, по их мнению, полномочия между различными уровнями осуществления публичной власти в сфере противодействия коррупции.

В целом, как показывает практика, кадровый вопрос - один из наиболее неурегулированных и, можно даже сказать, болезненных в деятельности конфликтных комиссий.

Согласно Положению о конфликтных комиссиях в их состав непременно должны быть включены представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой (п. 8), причем число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии (п. 11).

Анализ практики регламентации деятельности конфликтных комиссий позволяет выявить с первого взгляда неприметную, но весьма характерную деталь: ни в одном положении о конфликтной комиссии, принятом будь то в федеральном или региональном органе исполнительной власти либо в органе местного самоуправления, не содержится сведений о численном составе (размере) комиссий по урегулированию конфликтов интересов. С одной стороны, данная деталь не имеет принципиального значения - не важно, сколько человек в составе комиссии, главное, чтобы соблюдался качественный состав и пропорция между независимыми членами и государственными служащими. С другой стороны, отсутствие четко установленного размера конфликтной комиссии может свидетельствовать о трудностях привлечения к участию в ее работе независимых экспертов.

Отсутствие в составе конфликтных комиссий сторонних экспертов ведет к закрытости работы данных органов, при которой вероятность противодействия утечке «ненужной» информации за пределы соответствующего органа и защиты узковедомственных интересов возрастает многократно.

Обеспечение гласности и открытости работы конфликтных комиссий - не единственное предназначение привлекаемых извне членов. Важно понимать и учитывать, что конфликт интересов - это зачастую оценочная категория, что возможны разные подходы, а значит, и разная оценка сторонами служебных правоотношений ситуации его возникновения. Все это требует участия в работе конфликтных комиссий лиц, которые не связаны служебными правоотношениями с государственным органом и тем самым могут способствовать более независимому и объективному, полному разрешению ситуации, связанной с возникновением конфликта интересов. Поэтому ситуации, когда конфликтные комиссии проводят свои заседания без участия независимых членов, недопустимы в принципе.

Несмотря на, безусловно, положительный эффект участия «сторонних членов» в составе комиссий по урегулированию конфликтов интересов, следует отметить, что привлечение сторонних лиц к деятельности данных органов может быть признано проблемным и даже опасным (гипотетически) по нескольким причинам.

Практика привлечения независимых членов комиссий к участию в их работе в настоящее время нигде не урегулирована, что вызывает ряд вопросов, в частности, о степени подготовленности таких членов к решению задач специального характера. Кроме того, при отсутствии четкого механизма отбора и приглашения независимых членов конфликтных комиссий возникает вероятность включения в состав комиссии знакомых и лояльных членов, необходимых для принятия нужного решения. В дополнение к этому В.В. Астанин¹ считает

¹ Астанин, В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 11

криминологически опасным обстоятельством участия экспертов в работе комиссий то, что они не всегда являются должностными лицами в том понимании, которое дано в примечании 1 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации¹, а, следовательно, доказать их вину в случае принятия заведомо неправомерного решения и привлечь к ответственности представляется практически невозможным.

Порядок привлечения независимых экспертов к участию в деятельности конфликтных комиссий нуждается в последовательной регламентации еще и потому, что в настоящее время не предусмотрены гарантии независимости членов комиссии, не регламентируются вопросы оплаты их труда. Причем данные вопросы необходимо решать в федеральном законодательстве.

Положением о конфликтных комиссиях предусмотрено обязательное участие в качестве независимых экспертов представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой. Кроме того, по решению руководителя государственного органа, в котором создана комиссия, в ее состав могут быть включены представители общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти, представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном органе, представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном органе. Следовательно, указанных членов комиссии можно условно разделить на тех, чье участие обязательно и тех, чье участие зависит от усмотрения руководителя государственного органа, то есть факультативное.

Представляется необходимым предъявлять повышенные требования к уровню профессиональной подготовки к членам, чье участие в составе комиссии

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 17.04.2017 № 71-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2017. – № 17. – Ст. 2453.

обязательно, характеризующие их как независимых экспертов. П.А. Кабанов¹ в качестве таких требований предлагает следующие:

Во-первых, это занятие должности профессорско-преподавательского состава по основному месту работы в образовательном учреждении высшего и дополнительного профессионального образования, либо должности научного сотрудника научно-исследовательской организации, либо должности преподавателя в учреждении среднего профессионального образования. Как показывает анализ состава комиссий, действующих в отдельных федеральных органах исполнительной власти, встречаются случаи включения в состав комиссии представителей ведомственных образовательных учреждений высшего профессионального образования либо научно-исследовательских учреждений. С учетом того что цель привлечения независимых членов в конфликтные комиссии - обеспечение открытости, гласности, полноты и объективизма работы данных органов, вхождение в состав комиссий представителей ведомственных научно-исследовательских организаций и образовательных учреждений представляется крайне нежелательным.

Во-вторых, у членов конфликтной комиссии обязательно должно быть высшее образование (специалитет, магистратура) или, что еще лучше, ученая степень. В отдельных правовых актах о составе комиссий прямо указывается на наличие у независимого эксперта ученой степени кандидата или доктора наук, в большинстве же других актов подобные указания отсутствуют.

В-третьих, у привлекаемого со стороны члена конфликтной комиссии должен быть опыт прохождения государственной службы не менее трех лет, при этом становится важным, чтобы он не был уволен с государственной службы за несоблюдение требований к служебному поведению и (или) требований к урегулированию конфликта интересов.

¹ Кабанов, П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 17.

В-четвертых, привлекаемый из образовательной организации член конфликтной комиссии на день включения в ее состав должен иметь как минимум трехлетний опыт преподавания учебных дисциплин, связанных с обучением студентов и слушателей порядку прохождения государственной службы. Член комиссии, привлекаемый к участию в ее деятельности из научной организации, должен иметь как минимум по две научных публикации (иных видов научных работ) в год в течение трех лет, предшествовавших его включению в состав комиссии. Тематика научных публикаций (иных работ) должна быть связана с прохождением гражданской службы, а также может быть связана с вопросами противодействия коррупции на государственной службе.

В-пятых, обязательным условием должно быть отсутствие у члена комиссии судимости за совершение преступлений, что свидетельствует о его нравственных личных качествах и профессиональной репутации. Кроме того, член комиссии должен быть полностью дееспособен.

В-шестых, привлекаемый член конфликтной комиссии должен быть российским гражданином и не иметь иностранного гражданства (подданства) либо вида на жительство. Однако в отдельных случаях исходя из общих принципов антикоррупционного законодательства - сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества - участие в деятельности комиссии представителей иностранных научных и образовательных учреждений все-таки представляется возможным, если они удовлетворяют вышеперечисленным требованиям, и это положение прямо указано в нормативном правовом акте, регулирующем деятельность комиссии. Дополнительным требованием к таким иностранным членам в данном случае становится уверенное владение русским языком.

Что касается тех членов комиссий, чье привлечение в их состав факультативно, то есть представителей общественных и профсоюзных организаций, к ним также необходимо предъявлять определенные требования, конечно, не столь высокие, как к независимым экспертам.

В первую очередь представители общественных и профсоюзных организаций должны соответствовать общим требованиям к членам комиссии (наличие российского гражданства, отсутствие сведений о судимости, отсутствие ограничений, связанных с дееспособностью, и наличие высшего профессионального образования). Но чтобы в работе комиссии обеспечить равноправное и компетентное участие представителей общественных и профсоюзных организаций, они должны иметь опыт прохождения государственной службы не менее трех лет.

Еще одной нерешенной проблемой функционирования конфликтных комиссий следует признать отсутствие правил вывода членов данных органов из их состава. До настоящего времени этот вопрос не урегулирован в нормативных правовых актах, посвященных организации и обеспечению деятельности комиссий и по большому счету даже не рассматривался в научной литературе. Вместе с тем без закрепления формальных оснований и порядка вывода членов конфликтных комиссий из их состава независимость и прозрачность деятельности конфликтных комиссий ставится под вопрос.

Представляется очевидным, что основания для выведения разных категорий членов из состава конфликтной комиссии должны быть различными. Это продиктовано как спецификой правового регулирования формирования комиссий, так и правовым статусом их членов.

По правовому положению члены конфликтных комиссий могут быть разделены на две неравные по численности группы: государственные служащие и независимые члены - представители образовательных и научных организаций, профсоюзной организации, общественного совета, общественной организации ветеранов.

Для государственных служащих членство в конфликтных комиссиях неразрывно связано с их служебно-правовым статусом: согласно нормам Положения о конфликтных комиссиях (п. 8) в состав комиссии входят заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии), руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по

профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем. Таким образом, председатель и секретарь комиссии входят в ее состав *ex officio*, другие служащие - на основании решения руководителя органа, однако и для тех и для других членство в конфликтной комиссии - своеобразное приложение, дополнение к служебным обязанностям по занимаемой должности государственной гражданской службы. С учетом этого для государственных служащих - членов конфликтных комиссий представляется возможным предусмотреть четыре основания для их выведения из состава комиссий:

- 1) прекращение служебного контракта;
- 2) перевод в другой государственный орган;
- 3) перевод на другую должность в том же органе;
- 4) заявление государственного служащего об освобождении его от обязанностей члена комиссии.

Первые два основания можно признать безусловными для освобождения от членства в конфликтных комиссиях: названные обстоятельства препятствуют соответствующим лицам исполнять их членские обязанности, так как прекращаются служебные правоотношения, послужившие основанием для включения данных лиц в состав комиссий. Таким образом, при наличии безусловных оснований руководитель соответствующего органа обязан принять решение о выведении соответствующих лиц из состава конфликтной комиссии.

Третье и четвертое основания не носят безальтернативного характера, ведь служебные правоотношения не прекращаются, а значит, окончательное решение вопроса о членстве того или иного государственного служащего остается за руководителем соответствующего органа.

Для независимых членов оснований для выведения из состава конфликтных комиссий можно предложить восемь:

- 1) заявление обязанностей члена комиссии;
- 2) смерть (признание умершим);
- 3) неучастие в заседаниях комиссии без уважительной причины либо на протяжении длительного времени;
- 4) утрата гражданства Российской Федерации;
- 5) ограничение дееспособности по суду;
- 6) для представителей научных и образовательных организаций - увольнение из направившей (согласовавшей кандидатуру) организации; для членов общественных советов, профсоюзных организаций и общественных организаций ветеранов - прекращение членства в них;
- 7) поступление на государственную службу;
- 8) вступление в силу обвинительного приговора суда.

В приведенном списке также можно выделить безусловные основания для выведения (п. п. 1, 2, 4, 5), при наличии которых руководитель соответствующего органа должен принять положительное решение о выведении лица из состава комиссии по урегулированию конфликтов интересов. Здесь необходимо отметить, что участие в работе конфликтных комиссий независимых членов не может входить в круг их должностных обязанностей по основному месту работы. Следовательно, в силу закрепленного в ст. 4 Трудового кодекса Российской Федерации¹ запрета принудительного труда при поступлении заявления независимого члена конфликтной комиссии об освобождении от участия в ее работе для руководителя государственного органа не остается ничего другого, как такое заявление удовлетворить.

Пожалуй, самым спорным основанием для вывода члена комиссии, не замещающего должности государственной службы, из ее состава следует признать его увольнение из научной или образовательной организации, которая

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 348-ФЗ) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4281.

его рекомендовала в состав. Как справедливо отмечает П.А. Кабанов, изменение места работы независимым экспертом не всегда связано с утратой им полученных профессиональных (экспертных) навыков¹. По этой причине представляется важным установить то, по каким основаниям он был уволен из научной или образовательной организации. Если основанием для увольнения послужило невыполнение профессиональных обязанностей либо нарушение норм профессиональной этики, то вывод такого члена из состава комиссии может оказаться оправдан. Если же член конфликтной комиссии уволился в связи с переводом в другую научную или образовательную организацию либо в связи с ликвидацией или реорганизацией этого учреждения, тогда этот вопрос может быть решен путем внесения изменений в правовой акт о персональном составе конфликтной комиссии с указанием нового места работы эксперта.

Помимо оснований вывода членов конфликтной комиссии из ее состава, не менее сложной является сама процедура выведения. Представляется возможным установить следующий процессуальный порядок: при наличии безусловных оснований для выведения члена комиссии из ее состава руководителем государственного органа самостоятельно принимается соответствующее решение с доведением его до сведения других членов конфликтной комиссии; необходимые для принятия такого решения материалы могут направляться руководителю органа как напрямую, так и через председателя конфликтной комиссии.

Для принятия решения о выводе члена комиссии по основаниям, не являющимся безусловными, требуется проведение оценки соответствующих фактов. Поэтому в данном случае представляется целесообразным рассмотрение данного вопроса предоставить самой конфликтной комиссии; решение по существу должно приниматься голосованием, а оформляться - решением

¹ Кабанов, П.А. Основания и порядок вывода членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 11.

комиссии с необходимыми рекомендациями для руководителя государственного органа.

Необходимо отметить, что отсутствие формализованного порядка вывода членов конфликтной комиссии из ее состава - далеко не единственная проблема регламентации процессуальной стороны деятельности конфликтных комиссий. Внимательное изучение на этот счет нормативно-правовой базы деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов, созданных в органах государственной власти и местного самоуправления, позволяет сделать ряд неутешительный вывод: в законодательстве пока не предусмотрен процессуальный порядок осуществления и оформления предоставления для ознакомления участникам заседания комиссии материалов, поступивших в комиссию. Имеется лишь открытый перечень лиц, которые имеют право знакомиться с материалами, поступившими на рассмотрение комиссии, и общее указание на то, что организует такое ознакомление председатель комиссии.

Таким образом, вне рамок правового регулирования деятельности комиссий остались сложные процедурные вопросы: на какой стадии должно осуществляться ознакомление с поступившими на рассмотрение комиссии материалами, кто именно осуществляет ознакомление заинтересованных лиц с данными материалами, в какие сроки должно быть проведено ознакомление и каким процессуальным документом должны быть оформлены его результаты.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

3.1 Проблемные аспекты применения мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе

Анализ практики деятельности конфликтных комиссий показывает, что ознакомление с поступившими на их рассмотрение материалами происходит, как правило, на стадии подготовки комиссионного заседания, до начала рассмотрения материалов по существу.

Согласно п. 18 Положения о конфликтных комиссиях организация ознакомления с информацией, поступившей на рассмотрение, лежит на их председателях, однако по факту ознакомление с материалами производит секретарь комиссии по устному поручению ее председателя, при этом никакие процессуальные документы по данному факту не составляются.

В связи с этим представляется необходимым в положениях о конфликтных комиссиях закрепить срок, в течение которого заинтересованные лица должны быть ознакомлены с поступившими на рассмотрение комиссии материалами, объем правомочий по ознакомлению, очередность ознакомления с материалами, вид и содержание документа, фиксирующего факт, срок, субъектов и результаты ознакомления, порядок подачи ходатайств, заявлений и замечаний по результатам ознакомления.

В связи с возможным содержанием в поступивших материалах информации конфиденциального характера, а также информации, составляющей охраняемую законом тайну, объем правомочий по ознакомлению с материалами должен быть различным. В частности, гражданскому служащему, в отношении которого будет рассматриваться вопрос о несоблюдении им требований к предотвращению и урегулированию конфликта интересов и т.п., а также его представителю должны быть предоставлены условия не только для ознакомления, но и для копирования

материалов, производства выписок из них. В это же время членов комиссии представляется целесообразным ограничить лишь производством выписок.

Помимо документов, собственно фиксирующих факт ознакомления, у ознакомленных уже с документами лиц также необходимо расписку о неразглашении ставших им известными из материалов фактов и обстоятельств.

Важно обеспечить очередность ознакомления участников заседания с материалами, поступившими на рассмотрение комиссии: представляется целесообразным вначале ознакомить с данными материалами государственного служащего, в отношении которого будет рассматриваться вопрос о несоблюдении им требований к предотвращению и урегулированию конфликта интересов и т.п., его представителя, а затем уже членов комиссии и других лиц.

Поскольку в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность конфликтных комиссий, сроки ознакомления участников заседания с материалами, поступившими на рассмотрение комиссии, не определены, они ограничиваются временным периодом стадии подготовки материалов к рассмотрению. Значит, де-факто срок течет с момента представления материалов в комиссию до момента начала ею рассмотрения поступивших материалов по существу. Но является ли такой, пусть и относительно определяемый, срок достаточным? Здесь возникает уже другая проблема - соблюдение в деятельности конфликтных комиссий установленных в Положении о конфликтных комиссиях сроков.

Согласно подп. «а» п. 18 Положения о конфликтных комиссиях председатель комиссии при поступлении к нему соответствующей информации должен в трехдневный срок назначить дату заседания комиссии, при этом оно не может быть назначено позднее семи дней со дня поступления указанной информации. Допустим, председатель принял решение на третий день и назначил заседание на четвертый. В этом случае очевидно, что государственный служащий, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос, оказывается лишен возможности реализовать право на ознакомление с поступившими на рассмотрение комиссии материалами, не говоря уже о вызове лиц, указанных в

подп. «б» п. 13 Положения о конфликтных комиссиях. По этому поводу отдельными исследователями справедливо предлагается в положениях о комиссиях по урегулированию конфликтов интересов указать, что дата заседания комиссии должна определяться ее председателем с таким расчетом, чтобы государственный служащий, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос, или член комиссии могли реализовать свое право на ознакомление с поступившими материалами и вызов поименованных в подп. «б» п. 13 Положения лиц.

Говоря же в целом о соблюдении сроков в деятельности комиссий, нельзя не отметить, что на практике вообще могут возникнуть трудности в применении правила подп. «а» п. 18 рассматриваемого Положения, по которому дата заседания комиссии не может быть назначена позднее семи дней со дня поступления информации председателю комиссии. К примеру, велика вероятность возникновения случаев, когда назначение даты заседания комиссии возможно только на праздничный или выходной день (например, в случае, если информация поступила председателю комиссии в последние дни перед новогодними праздниками). Решение данной проблемы (и ряда связанных с ней) видится в следующем: в положениях о конфликтных комиссиях, утверждаемых в конкретных органах государственной власти и местного самоуправления соответственно целесообразно все сроки исчислять не в календарных, а в рабочих днях¹.

Отдельный, весьма объемный блок проблем составляют нерешенные вопросы прекращения производства по материалам, поступающим на рассмотрение конфликтных комиссий, а также отмены их обязательных решений.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность конфликтных комиссий, и практики деятельности этих органов свидетельствует об отсутствии установленной процедуры прекращения производства по поступившим материалам.

¹ Братановский, С.Н., Зеленов М.Ф. Указ. соч.

Можно привести несколько примеров ситуаций, в которых явно должно быть принято решение о прекращении производства, однако это невозможно сделать по соображениям законности - порядок и основания прекращения производства по поступившим в конфликтные комиссии материалам не предусмотрены. Очевидной, например, представляется бессмысленность рассмотрения на заседании конфликтной комиссии материалов в отношении государственного служащего, который к этому моменту скончался. По существу отсутствует предмет рассмотрения и в случае обращения (уведомления) коммерческой или некоммерческой организации об отказе в приеме на работу либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора бывшему государственному служащему - данную информацию комиссия как максимум сможет принять к сведению.

П.А. Кабанов¹ рассматривает ситуацию, когда государственным служащим было заблаговременно (до истечения срока подачи сведений о доходах в кадровую службу) подано заявление о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, но до заседания конфликтной комиссии служащий все-таки получил и в установленный срок представил такие сведения в кадровую службу соответствующего органа (государственной власти или местного самоуправления). Случаи, схожие с описанным, вполне возможны, когда государственный служащий не проживает вместе со своей семьей. Однако имеется вероятность и того, что супруг (супруга) представит сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера несовершеннолетних детей в кадровую службу соответствующего органа самостоятельно, без уведомления супруга (супруги). В таком случае кадровая служба должна уведомлять письменно государственного

¹ Кабанов, П.А. Прекращение производства по материалам, поступающим на рассмотрение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов: основания и порядок // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 17.

служащего, а также конфликтную комиссию о поступивших к ним сведениях (к вопросу о механизмах и технологиях взаимодействия конфликтных комиссий с кадровыми службами).

Представляется целесообразным, чтобы решение о прекращении производства по поступившим материалам принималось председателем комиссии единолично на стадии подготовки материалов к рассмотрению на заседании комиссии, так как при этом должен решаться вопрос об изменении повестки дня заседания или об отмене самого заседания, если на рассмотрение выносился только этот вопрос. Однако в случае, когда о наличии основания прекращения производства по поступившим материалам стало известно непосредственно на заседании комиссии, соответствующее решение должно приниматься коллегиально большинством голосов.

Что касается документа, оформляющего прекращение производства по материалам, то в данном случае предлагается использовать по аналогии с процессуальным законодательством форму определения. Протокол для оформления решения о прекращении производства по поступившим материалам не представляется возможным использовать в случае единоличного решения председателя комиссии, так как заседание не проводится. Содержательно определение комиссии рекомендуется максимально приблизить к требованиям Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: должны отражаться субъект, принявший решение, и способ принятия решения (коллективно/единолично), а также основание и мотивы принятия.

Нет полной ясности и в механизме обжалования решений конфликтных комиссий. Большинство принимаемых ими решений имеют значение рекомендаций для руководителя государственного органа - в данном случае конфликтные комиссии выступают, по сути, в роли исследователей-аналитиков, готовящих лишь эмпирическую базу для решения руководителя. Поскольку напрямую прав государственных служащих решения комиссий, носящие рекомендательный характер, не затрагивают, а руководитель органа ими не связан, то предмет обжалования де-юре отсутствует. Иная ситуация с решениями

комиссий, носящими обязательный характер: различные исследователи сходятся во мнении, что по существу возможно обжалование только этих решений, к числу которых в настоящее время относится лишь обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в соответствующий перечень должностей, о даче согласия на замещение должности либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности.

Обязательный для руководителя государственного органа характер означенного решения конфликтной комиссии автоматически делает возможным двойную процедуру обжалования - административного и судебную. К сожалению, ни по одной, ни по другой процедуре нет определенности по двум важным аспектам: 1) в какой орган следует обращаться за защитой своих прав бывшему государственному служащему; 2) по каким основаниям.

В рамках административной процедуры по общему правилу обжалование должно осуществляться путем обращения в вышестоящий орган либо к вышестоящему должностному лицу. Однако конфликтная комиссия в своей деятельности независима и никому де-юре не подчиняется. Вариант обращения к руководителю государственного органа либо руководителю вышестоящего органа в данном случае неуместен: для этого потребуется наделение соответствующего руководителя полномочиями по отмене (изменению) обязательных решений конфликтных комиссий, что, по сути, будет означать вторжение в сферу их деятельности и сведет на нет их роль независимого арбитра, столь старательно проводимую в законодательстве.

Вступивший в силу с 15.09.2015 Кодекс административного судопроизводства от 08.03.2015 № 21-ФЗ (далее - КАС)¹ предоставляет заинтересованным лицам право обратиться в суд с административным иском

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. от 28.03.2017 № 39-ФЗ, с изм. от 13.04.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; 2017. – № 14. – Ст. 1998.

заявлением о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав. Однако для бывшего государственного служащего, не согласного с обязательным решением конфликтной комиссии, использование судебной формы защиты своих прав также не лишено проблем.

Согласно ч. 1 ст. 218 КАС гражданин может обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного служащего, если полагает, что нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов или на гражданина незаконно возложены какие-либо обязанности. Но, как справедливо отмечается в юридической литературе, правовая природа конфликтных комиссий такова, что они не являются государственными органами, хотя наделены полномочиями по принятию решений, затрагивающих права и свободы граждан. Таким образом, судебное обжалование решения комиссии в рамках гл. 22 КАС «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных служащих» фактически невозможно. Следовательно, существующее правовое регулирование, по сути, нарушает конституционные права указанных граждан на судебное обжалование.

Помимо инстанций, полномочных принимать решения об отмене или изменении решений конфликтных комиссий, необходимо предусмотреть соответствующие материально-правовые основания. К их числу представляется возможным отнести следующие:

1) рассмотрение поступивших материалов и принятие по ним решения конфликтной комиссией в незаконном составе:

- утвержденный состав комиссии (качественный и количественный) не соответствует требованиям федерального/регионального законодательства;

- рассмотрение поступивших материалов и принятие решения конфликтной комиссией с участием только членов, замещающих должности государственной службы в государственном органе или органе местного самоуправления;

- рассмотрение поступивших материалов и принятие решения при отсутствии кворума;

2) рассмотрение поступивших материалов в отсутствие кого-либо из участвующих в деле лиц, не извещенных надлежащим образом о дате и месте заседания конфликтной комиссии;

3) не установлены и/или не в полной мере исследованы все обстоятельства, имеющие значение для принятия объективного и полного решения.

Обстоятельствами, имеющими значение для принятия объективного и полного решения, по мнению П.А. Кабанова, целесообразно признать вопросы, связанные с предшествующей государственной службой обратившегося лица и деятельностью коммерческой или некоммерческой организации при заключении между ними трудового или гражданско-правового договора. Исследование обстоятельств прохождения предшествующей государственной должно в итоге ответить на вопрос, имеется ли прямая связь между предыдущей служебной деятельностью служащего и заключением соответствующего договора.

Обобщая сказанное выше, можно назвать три характерные черты организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Во-первых, необоснованное содержательное смещение деятельности комиссий в сторону противодействия коррупции. Борьба с проявлениями коррупции важна и нужна, однако перестановка исключительно на нее акцентов в деятельности комиссий представляется в корне неправильной: концентрация на вопросах отчетности государственных служащих и членов их семей де-факто

вывела из поля зрения комиссий ряд социально опасных ситуаций возникновения конфликта интересов, связанных, например, с кумовством на государственной службе, незаконным использованием служебного положения в целях личного обогащения, вхождением в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, представлением интересов третьих лиц по делам в государственном органе и т.д. А невключенность данных вопросов в компетенцию комиссий автоматически обуславливает отсутствие какого-либо регулярного контроля по ним.

Во-вторых, пассивный характер работы комиссий не позволяет в достаточной мере реализовать весь их потенциал, заложенный в положениях Федерального закона № 79-ФЗ: конфликтные комиссии, образно выражаясь, выступают в роли карательных органов, тогда как по идее должны быть наставниками - исходя из духа названного Закона основная деятельность данных органов должна сводиться к превенции деликтных проявлений, то есть, по сути, к обучению и просвещению. Наряду с рассмотрением поступающих в отношении государственных служащих материалов комиссиям целесообразно сосредоточиться на организационных вопросах их работы, анализе вопросов антикоррупционного мониторинга, проведении организационных совещаний с участием заинтересованных органов управления, на которых бы рассматривались итоги выполнения мероприятий антикоррупционной направленности на государственной службе соответствующего органа, вопросы практической реализации законодательства о государственной службе и противодействии коррупции, а также предложения по повышению эффективности принимаемых мер.

Наконец, правовая регламентация создания и функционирования конфликтных комиссий неудовлетворительна: в Положении о конфликтных комиссиях, являющемся типовым документом, не урегулированы многие аспекты деятельности комиссий, что приводит не только к необоснованному сужению

компетенции конфликтных комиссий, их пассивному характеру работы, но и, как было показано выше, к нарушению конституционных прав граждан.

Тем не менее означенные выше недостатки организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов вполне устранимы - уже только вдумчивый подход к содержательному наполнению актов, регулирующих деятельность конфликтных комиссий, и внесение в них предлагаемых в настоящей главе корректив вполне способны вывести деятельность конфликтных комиссий на несоизмеримо более высокий уровень.

3.2 Совершенствование мер по урегулированию конфликта интересов на государственной службе

Анализ действующего законодательства о противодействии коррупции и в сфере государственной службы позволяет сформулировать некоторые предложения (идеи) по развитию и обновлению механизма выявления и разрешения конфликта интересов.

Идеи обновления механизма имеют в основном прикладную направленность и касаются непосредственно повышения эффективности практической деятельности по выявлению, предотвращению и пресечению конфликта интересов. Однако достичь названного результата в отрыве от законодательного регулирования возможным не представляется. Поэтому реализация приводимых ниже идей практической направленности потребует модернизации законодательства.

Ранее уже говорилось о необходимости коррекции базового понятия «конфликт интересов».

Как справедливо замечают юристы, недопущение и разрешение конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе является одним из главных антикоррупционных механизмов. Положительным моментом является то, что в законодательстве Российской Федерации сформирован единый подход к

пониманию конфликта интересов в сфере государственного управления. Таким образом, получается, что конфликт интересов возникает, когда затрагиваются три основных обстоятельства:

- когда собственные интересы муниципального служащего оказывают влияние или могут повлиять на выполнение им своих профессиональных обязанностей;

- когда появляется или может появиться противоречие между частными интересами муниципального служащего и законодательно установленными правами и интересами физических или юридических лиц, общества и государства;

- когда такое противоречие обуславливает или может обусловить нанесение ущерба правам и интересам физических или юридических лиц, общества и государства.

Но, кроме того, требуется принять ряд законодательных мер, повышающих эффективность практической деятельности по выявлению и разрешению конфликта интересов.

Необходимо совершенствование деятельности по выявлению конфликта интересов. Это потребует создания системы оценки рисков возникновения конфликта интересов.

В настоящее время в целях выявления конфликта интересов законодателем на государственных служащих возложен ряд обязанностей, в частности представление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, обязательное уведомление представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, передача ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством и т.д.

Организационный конфликт интересов проявляется и существует в условиях, когда какое-нибудь юридическое лицо, оказывающее услуги государству, имеет необъективные конкурентные преимущества по сравнению с

другими поставщиками услуг. Личный конфликт интересов определяется как несоответствие между частной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и профессиональными задачами, которые они выполняют. Данный конфликт выходит и за рамки внутриличностного конфликта, так как проблема конфликта интересов непременно затрагивает интересы других субъектов, а ее решение зависит от влияния, которое они оказывают на процесс. Необходимо признать, что именно указанная слабость государства и общества открывает различным заинтересованным группам и отдельным лицам возможности для применения любых, в том числе и недозволенных, методов для достижения своих личных целей. И объектом их интересов становятся конкретные государственные и муниципальные служащие, замещающие должности государственной гражданской службы. В таком случае источником конфликта личных интересов госслужащего и интересов его государственной должности (то есть собственно государственных интересов) становится третье лицо.

Нуждается в совершенствовании порядок предоставления государственным служащими и лицами, поступающими на государственную службу, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера направлено на создание эмпирической базы антикоррупционного мониторинга в государственных органах. Анализ поступающих сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих имеет, как представляется, две цели: основную - выявление признаков коррупционных правонарушений государственных служащих - и вспомогательную - определение рисков возникновения конфликта интересов у государственных служащих.

Таким образом, развитие механизма выявления и разрешения конфликта интересов возможно путем совершенствования:

а) правовой регламентации круга лиц, информацию о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие;

б) приемов и способов использования данной информации в целях эффективного противодействия коррупции.

Круг лиц, информацию о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представлять поступающие на государственную службу лица и государственные служащие, нуждается в расширении. В отличие от российского в зарубежном законодательстве круг лиц, доходы, расходы, имущество и обязательства имущественного характера которых подлежат государственному контролю в связи с занятием должности государственной службы либо поступлением на нее, значительно шире, и в указанном отношении представляется полезным перенять опыт ряда других стран.

Например, законодательством США предусмотрена обязанность государственных служащих предоставлять в Управление по вопросам этики информацию о своих расходах и доходах, а также расходах и доходах близких родственников, к числу которых относятся не только дети и супруг (супруга), но и родители¹.

В отечественной правовой литературе высказываются предложения о том, чтобы «в отношении достаточно узкого круга служащих, занимающих руководящие посты и принимающих ответственные решения. закрепить обязанность предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не только своих супругов и детей, но и всех лиц, связанных с ними отношениями близкого родства или свойства»². Для этого предлагается применить подход, содержащийся в п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ

¹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2013. – С. 149.

² Чанов, С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / Под ред. В.В. Володина. – М., 2009. – С. 119.

(родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов)¹.

Так, например, можно рассмотреть опыт республики Беларусь. Так, согласно ст. 23 Закона от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»² государственные служащие обязаны ежегодно декларировать доходы и имущество не только свои, но и супругов и прочих совершеннолетних близких родственников, к которым по закону относятся «родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки» при условии их совместного проживания и ведения общего хозяйства с государственным служащим³.

При регламентации круга лиц, сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера которых должны представляться государственными служащими или поступающими на государственную службу лицами, целесообразно объединить два подхода: идентификацию по степени родства и идентификацию по признакам ведения совместного хозяйства⁴.

Степень родства в целях противодействия коррупции необходимо понимать максимально широко: в список подконтрольных лиц должны входить родители, супруги, дети, братья и сестры (в том числе сводные), внуки государственных служащих или поступающих на государственную службу лиц, а также братья и сестры (в том числе сводные), родители и дети супругов (от иных браков).

Необходимость идентификации по признаку ведения совместного хозяйства обусловлена в том числе широким распространением в настоящее время в России фактического брачного сожительства, что предоставляет широкие возможности для легального сокрытия государственными служащими и лицами, поступающими на государственную службу, массива данных о доходах,

¹ Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М., 2012. – С. 384.

² Закон от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» // [Электронный ресурс]. URL: <http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 05.04.2017).

³ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: Научно-практическое пособие. – С. 149.

⁴ Закон от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» // [Электронный ресурс]. URL: <http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 05.04.2017).

имуществе и обязательствах имущественного характера, что затрудняет проведение антикоррупционного мониторинга, а также оценку рисков возникновения конфликтов интересов.

Факт ведения совместного хозяйства должен устанавливаться при одновременном наличии хотя бы двух из следующих обстоятельств в отношении того лица, с которым предполагается ведение совместного хозяйства государственным служащим или лицом, поступающим на соответствующую службу: совместное проживание (по данным регистрационного учета), наличие общих детей, общая собственность на объекты недвижимости и транспортные средства, совместные вклады или счета в банковских организациях.

Также может быть предложено внести изменения в порядок проверки достоверности и полноты сведений об имуществе, правила осуществления которой, рекомендованные к применению во всех органах государственной власти и местного самоуправления, закреплены Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»¹.

Согласно п. 4 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденному названным Указом (далее -

¹ Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению») (в ред. от 15.07.2015 № 364) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 39. – Ст. 4588; 2015. – № 29 (часть II). – Ст. 4477.

Положение о проверке достоверности сведений об имуществе), проверка достоверности и полноты сведений об имуществе государственных служащих или лиц, поступающих на государственную службу, их супругов и детей осуществляется по решению специально уполномоченных лиц (поименованы в названном Положении), принятому в письменном виде в отношении каждого гражданина или государственного служащего. При этом согласно п. 10 Положения о проверке достоверности сведений об имуществе решение о проверке принимается по специальному основанию - поступлению «достаточной информации, представленной в письменном виде в установленном порядке» от перечисленного круга субъектов.

В настоящее время к числу инициаторов указанных проверок отнесены преимущественно правоохранительные и налоговые органы, постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями, Общественная палата Российской Федерации. Таким образом, в некоторых субъектах из системы информирования о коррупционных правонарушениях фактически исключаются постоянно действующие руководящие органы региональных отделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений, зарегистрированных в установленном порядке. В ряде субъектов из числа инициаторов также были исключены региональные общественные палаты. Например, Гражданская ассамблея Красноярского края - см. п. 4.2 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Красноярского края, государственными гражданскими служащими Красноярского края сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты указанных сведений, порядке их размещения на едином краевом портале «Красноярский край» и (или) на официальном сайте государственного органа Красноярского края, утв. Указом Губернатора Красноярского края от 10.02.2010

№ 10-уг¹. Вместе с тем не существует единой практики и в отношении СМИ: в одних субъектах они полностью исключены из списка лиц, чья письменная информация может служить основанием для проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера², в других - инициаторами могут быть только общероссийские СМИ³, в иных - общероссийские и региональные⁴.

Решение рассмотренной проблемы имеет принципиальное значение для функционирования на федеральном, региональном и местном уровнях широкой системы информирования о фактах возможных коррупционных правонарушений.

Для эффективной работы данной системы необходимо, чтобы возможно большее количество лиц, письменная информация которых может послужить основанием для проведения проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, было наделено необходимыми полномочиями в соответствующих нормативных правовых актах. А для этого необходимо предоставить соответствующие права общественным палатам субъектов Федерации, постоянным руководящим органам региональных отделений политических партий, зарегистрированных общественных объединений и т.д., но самое главное, в систему информирования о фактах коррупционного поведения должны быть вовлечены все возможные СМИ - иностранные, общероссийские, региональные и, конечно, местные, что фактически сделано, например, в Красноярском крае⁵.

¹ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2010. – № 5 (376).

² В Чеченской Республике - п. 7 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, утв. Указом Главы Чеченской Республики от 24.02.2011 № 31 // Вести Республики. – 2011. – № 48 (1481).

³ В Ростовской области - п. 4 приложения № 2 к Постановлению правительства Ростовской области от 26.09.2013 № 610 // Наше время. – № 494 - 499.

⁴ В Республике Татарстан - подп. «г» п. 9 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, утв. Указом Президента Республики Татарстан от 01.11.2010 № УП-711 // Республика Татарстан. – 2010. – № 225.

⁵ Пункт 4.2 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Красноярского края, утв. Указом губернатора Красноярского края № 10-уг от 10.02.2010 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2010. – № 5 (376).

Вместе с этим, как представляется, речь должна вестись в соответствующих нормативных правовых актах не только о письменной (газеты, интернет-СМИ), но и об аудиовизуальной информации (радио, телевидение) в СМИ.

Согласно ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. На государственных служащих также возложена обязанность в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно. Очевидно, что данная сформулированная в общем виде обязанность нуждается в уточнении.

В юридической литературе предлагается, чтобы гражданский служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов, заявлял представителю нанимателя о характере и/или размерах своей личной заинтересованности. С учетом данной позиции рассматриваемую обязанность предлагается модифицировать.

Исполнителями обязанности необходимо признать не только государственных служащих, но и лиц, поступающих на соответствующий вид службы, что позволит уже при приеме на службу принимать меры по предотвращению конфликта интересов.

Нуждается в уточнении форма уведомления о конфликте интересов. С учетом распространения рассматриваемой обязанности и на лиц, не состоящих в служебных отношениях, представляется целесообразной наряду с предоставлением справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера подача поступающими на государственную службу лицами декларации о конфликте интересов.

В декларацию предлагается включать сведения о родственниках поступающего на государственную службу лица, местах их работы, должностях, характере выполняемой ими работы, принадлежащих им и (или) поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц. В текущий период времени часть названных данных отражается в анкете

государственного служащего и в справках о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Из формы анкеты предлагается дублирующие данные исключить, оставив лишь общие сведения о родственниках поступающего на государственную службу лица (степень родства, дата рождения, место проживания). Состав данных в формах справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера целесообразно оставить неизменным в целях удобства последующего сравнения соответствующей информации предыдущих и последующих периодов. Комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов предлагается наделить полномочиями по обязательному рассмотрению деклараций о конфликте интересов, оценке соответствующих рисков его возникновения и даче обязательного для представителя нанимателя заключения о возможности и условиях поступления лица на государственную службу. С учетом сказанного отметим, что на государственных служащих должна быть возложена обязанность уточнения декларации о конфликте интересов в возможно короткий срок (например, недельный), как только им стало известно об изменении или возможности изменения данных, содержащихся в ней.

В пункте 2 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ установлено право гражданского служащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Несовершенство данного положения заключается в том, что решение вопроса о возможности возникновения конфликта интересов осуществляется самим государственным служащим. В юридической литературе по данному поводу справедливо отмечается, что «не всегда государственный служащий способен адекватно оценить ситуацию, связанную с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на государственной службе». В связи с этим предлагается ввести четкое правило, по которому гражданский служащий может выполнять иную оплачиваемую работу только с разрешения комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта

интересов. При этом информацию об иной оплачиваемой работе также необходимо включать в качестве уточнения в декларацию о конфликте интересов.

Нуждается в совершенствовании и правовой статус комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Одной из проблем низкой активности работы комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов является недостаток квалифицированных кадров¹. Также не урегулирована практика участия «сторонних» членов в составе комиссии. В частности, нуждаются в регламентации на федеральном уровне вопросы компетентности указанных представителей, механизма их отбора и приглашения, недопущения возможности для включения в состав комиссии знакомых и лояльных членов, гарантий независимости, ответственности членов комиссий, вопросы оплаты их труда. Представляется целесообразным введение ограничений по количеству комиссий, в состав которых могут входить одни и те же лица.

Нуждаются в решении вопросы формирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликтов интересов. Ряд органов местного самоуправления не имеют структурных подразделений, представители которых должны включаться в состав комиссий в обязательном порядке. Кроме того, возникают сложности с привлечением в состав комиссий представителей научных и образовательных организаций².

Полномочия комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов должны быть расширены не только с учетом высказанных предложений.

¹ Андриченко, Л.В. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе в субъекте Российской Федерации // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: Материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30 - 31 мая 2012 г.) / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. – М., 2012. – С. 321.

² Бадрутдинов, М.С. Опыт Республики Татарстан в реализации антикоррупционной политики // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: Материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30 - 31 мая 2012 г.) / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. – С. 98 - 99.

Также весьма полезно рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций. Причем «неисполнение законного требования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, урегулированию конфликта интересов должно обеспечиваться мерами административной, а в отношении должностных лиц органов государственной власти - и дисциплинарной ответственности», для реализации чего представляется необходимым внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательство о государственной гражданской службе. Отказ от сотрудничества с такой комиссией или игнорирование требований законодательства должно быть безусловным основанием к увольнению с государственной службы. Это, как справедливо полагает Л.В. Андриченко, обеспечит возможность комиссиям собрать необходимую информацию в полном объеме.

Однако приведенные меры не возымеют должного эффекта, если большинство решений комиссий по урегулированию конфликта интересов не будут носить обязательный для руководителя государственного органа характер: в Положении о конфликтных комиссиях не был преодолен наиболее существенный недостаток предыдущего Положения - введенная в Положение норма о необязательном характере рекомендательных решений, по сути, полностью выхолостила процедуру урегулирования конфликта интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование конфликта интересов на государственной службе, причин их возникновения, правовых способов предотвращения и порядка их урегулирования приводит к следующим выводам:

1. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов как одного из важнейших средств противодействия коррупции - это сложная организационная и правовая работа государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и самих граждан. Надлежащее осуществление этой деятельности требует согласованных решений, систематического обобщения рационального опыта, адекватной научно-аналитической интерпретации результатов. Необходимо осуществлять постоянный мониторинг соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению, предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

2. Основным антикоррупционным органом, предназначенным для предотвращения и урегулирования конфликтов интересов, являются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах и органах местного самоуправления. Работа этих комиссий нуждается в обобщении опыта в целях оптимизации и выявления ошибок и упущений. Налаживание оптимальной и эффективной работы таких комиссий требует решения ряда вопросов, связанных с совершенствованием правового регулирования их статуса и деятельности, с организацией и методическим обеспечением их деятельности.

3. Анализ правовой регламентации образования и деятельности комиссий государственных органов по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов позволяет сделать вывод о невысоком уровне детализации положений Закона № 79-ФЗ и Указа Президента РФ от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению

требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

Особенно заметен дефицит процедурных норм, направленных на раскрытие отдельных положений указанных нормативных правовых актов. В связи с этим задача совершенствования ведомственных положений об указанных комиссиях с учетом накопленного опыта представляется достаточно актуальной.

4. Законодательство об ограничениях и запретах, требованиях о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и о неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, является оптимальным на определенный период времени и не может быть постоянно совершенным регулятором служебных отношений в государственных органах. Поэтому оно будет нуждаться в постоянном развитии, а по некоторым проблемам совершенствования порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов уже в настоящее время необходимо:

- повышение информационной открытости;
- дальнейшее развитие системы административных и должностных регламентов;
- совершенствование процедур обязательного уведомления о конфликте интересов;
- совершенствование порядка информирования о поступлении на работу бывших государственных служащих.

5. К основным задачам совершенствования порядка применения и развития законодательства о конфликте интересов следует отнести:

- информирование государственных служащих и граждан о нормах законодательства об антикоррупционных запретах, правоограничениях и обязанностях;
- организация применения законодательства;
- определение и выявление существующих типов конфликтов интересов;
- разработка мер по устранению наиболее одиозных типов конфликтов интересов;

- организация мониторинга применения норм прямого действия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- привлечение институтов гражданского общества к организации исполнения и мониторингу реализации норм прямого действия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

6. Задачи совершенствования действующего законодательства о конфликте интересов состоят также в том, что необходимо:

- уточнить определение понятия «личные интересы» с учетом нематериальной, неимущественной заинтересованности;

- определить порядок декларирования (представления информации) личных интересов такого рода;

- установить принципы заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в публичных интересах;

- определить механизмы, минимизирующие личную заинтересованность в процессе принятия решений;

- определить процедуры и санкции, применяемые на завершающих стадиях в процессе урегулирования конфликта интересов.

7. К числу лиц, обязанных сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, относятся лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации.

Национальным планом противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы (подп. «з» п. 1) предусмотрена подготовка предложений по расширению способов урегулирования конфликта интересов лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации.

Действующим законодательством предусмотрено четыре способа предотвращения и урегулирования конфликта интересов у указанных лиц:

изменение их должностного или служебного положения, отказ от выгоды, отвод (самоотвод), а также передача ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление.

Практика применения перечисленных способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в ряде случаев затруднена в связи с особым статусом указанных лиц, что не обеспечивает необходимого результата. Поэтому следует продолжить проработку дополнительных способов предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов в целом и особенно у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной службы.

Особое внимание необходимо обратить на совершенствование правового регулирования изменения должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов; отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей, перевода на другую должность; порядка отказа от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, и другие способы урегулирования конфликта интересов.

8. В случаях возникновения угрозы конфликта интересов государственным служащим следует помнить, что:

- государственная служба в российском обществе имеет высокий престиж;
- Российское государство проводит постоянную и четкую политику правовой защищенности государственных служащих;
- должности государственных служащих - самые высокооплачиваемые по сравнению с другими профессиями;
- Российское государство обеспечивает самые высокие стандарты социальной защищенности государственным служащим по сравнению с другими категориями населения;
- по завершении службы государственным служащим гарантируется самое высокое государственное пенсионное обеспечение по сравнению с другими категориями населения;

- в России только государственным служащим гарантируется государственная защита (и членам семьи) от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением служебных обязанностей;

- только государственным служащим Российское государство обеспечивает самую высокую профессиональную подготовку, переподготовку и постоянное повышение квалификации на программной основе;

- только государственным служащим гарантируется безопасная служебная карьера;

- государственная служба - единственная сфера профессиональной деятельности, где назначения на должности производятся в соответствии с реальными заслугами кандидатов, осуществляются гласно на основе прозрачных процедур.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1 Нормативные правовые акты

1. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [рус., англ.] (Вместе со «Статистическими данными об объеме экспорта...», «Комментарием к Конвенции...», «Пересмотренными рекомендациями по мерам борьбы со взяточничеством», «Согласованными общими элементами уголовного законодательства...», «Рекомендациями Совета по вычитаемости сумм взяток из суммы налогооблагаемого дохода») (Конвенция заключена 21.11.1997) (Пересмотренные рекомендации приняты 23.05.1997) (Рекомендации приняты 11.04.1996) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 17. – Ст. 1899.

2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 10. Октябрь. – С. 7 – 54.

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) (в ред. от 29.06.2015 № 210-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410; 2015. – № 27. – Ст. 4001.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 01.05.2016 № 139-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2016. – № 18. – Ст. 2515.

7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 348-ФЗ) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4281.

8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. от 28.03.2017 № 39-ФЗ, с изм. от 13.04.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; 2017. – № 14. – Ст. 1998.

9. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 05.04.2016 № 94-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 300; 2016. – № 15. – Ст. 2056.

10. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2015 № 418-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 321; 2016. – № 1 (часть I). – Ст. 38.

11. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2017 № 90-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152; 2017. – № 18. – Ст. 2667.

12. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 15.02.2016 № 24-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2016. – № 7. – Ст. 912.

13. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 03.04.2017 № 64-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2017. – № 15 (Часть I). – Ст. 2139.

14. Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (в ред. от 06.12.2011 № 395 - ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6235; 2011. – № 50. – Ст. 7337.

15. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 21.10.2013 № 279-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609; 2013. – № 43. – Ст. 5449.

16. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6730; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4294.

17. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (в ред. от 03.11.2015 № 303 - ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6953; 2015. – № 45. – Ст. 6204.

18. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 01.05.2017 № 83 – ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; 2017. – № 18. – Ст. 2660.

19. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами

территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (в ред. от 28.11.2015 № 354 - ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2306; 2015. – № 48 (часть I). – Ст. 6720.

20. Федеральный конституционный закон от 23.05.2015 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 21. – Ст. 2979.

21. Федеральный закон от 05.10.2015 № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 41 (часть II). – Ст. 5639.

22. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 26.01.2017 № 35) // Российская газета. 1995. № 11-12; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 5. – Ст. 777.

23. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (в ред. от 08.03.2015 № 120) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2542; 2015. – № 10. – Ст. 1506.

24. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение

должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению») (в ред. от 15.07.2015 № 364) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 39. – Ст. 4588; 2015. – № 29 (часть II). – Ст. 4477.

25. Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.10.2015 № 499) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5921; 2015. – № 41 (часть II). – Ст. 5644.

26. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (в ред. от 22.12.2015 № 650) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3446; 2015. – № 52 (часть I). – Ст. 7588.

27. Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной

заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 52 (часть I). – Ст. 7588.

28. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 14. – Ст. 1985.

29. Распоряжение Президента РФ от 15.08.2001 № 436-рп «О создании Комиссии по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации и межведомственной рабочей группы по подготовке проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе» (в ред. от 11.07.2003 № 351-рп) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 34. – Ст. 3502; 2003. – № 28. – Ст. 2924.

30. Приказ Минфина РФ от 11.12.2009 № 130н «О порядке уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минфина России и назначаемыми на должность Министром финансов Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, и их территориальных органов представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и проверки содержащихся в них сведений» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.01.2010 № 16131) // Российская газета. – 2010. – № 51.

31. Закон от 15.02.2008 № 16-XVI «О конфликте интересов» // [Электронный ресурс]. URL: <http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 05.04.2017).

32. Проект закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов», принятом 13.01.2016 в первом чтении (постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 184-VI) // [Электронный ресурс]. URL: <http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 05.04.2017).

33. Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. URL: www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf.

Раздел 2 Литература

34. Анतिकоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. – М.: Спас, 2004. – 368 с.
35. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2014. – 519 с.
36. Баранов, В.М. Право против коррупции / В.М. Баранов // Журнал российского права. – 2013. – № 7. – С. 119-130.
37. Богданова, О.В. Правовое воспитание: основные подходы к трактовке и реализации некоторых форм / О.В. Богданова // Вестник Самарского государственного технического университета. – 2014. – № 1 (21). – С. 44-52.
38. Большой энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская энциклопедия, Норинт, 2000. – 1200 с.
39. Борков, В.Н. Коррупционное преступление как основной элемент системы коррупционных отношений / В.Н. Борков // Современное право. – 2015. – № 4. – С. 16.
40. Буш, М.П. К проблеме профилактики и противодействию коррупции в России / М.П. Буш // В книге: Деятельность правоохранительных органов в современных условиях сборник материалов XXI международной научно-практической конференции. – 2016. – С. 36-38.
41. Верченко, Н.И. К вопросу определения признаков коррупционного преступления / Н.И. Верченко // Вестник НГУЭУ. – 2014. – № 2. – С. 364.
42. Вьюнов, А.П. Метод оценки деятельности территориального органа ФСИН России по противодействию коррупции / А.П. Вьюнов, Л.В. Россихина // Вестник Воронежского института ФСИН России. – 2016. – № 1. – С. 33-37.
43. Гасиева, В.И. Оценка действенности механизма общественного контроля в Российской Федерации / В.И. Гасиева, В.Э. Комов // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2016. – № 2 (9). – С. 62-66.
44. Гаухман, Л.Д. Уголовно-правовая борьба с коррупцией в России и в мире / Л.Д. Гаухман, С.В. Максимов // Уголовное право. Актуальные проблемы

теории и практики: Сб. очерков / под ред. В.В. Лунева. – М.: Изд-во Юрайт, 2010. – С. 697.

45. Голубев, В.В. Коррупционные преступления / В.В. Голубев, Л.В. Яковлева // Юридический консультант. – 2012. – № 11. – С. 35.

46. Голубовский, В.Ю. Формы и виды проявления коррупции в современном российском обществе / В.Ю. Голубовский, Т.Н. Синюкова // Политическая лингвистика. – 2015. – № 2 (52). – С. 240-245.

47. Государственная и муниципальная служба. Туганов Ю.Н., Алкаев И.А., Журавлев С.И., Изолитов А.С., Князева Т.С., Першин Е.А., Першина А.В., Петров В.И., Терешин А.П., Терешина Е.В. Учебник / Москва, 2016. – Сер. 68 Профессиональное образование (2-е изд., пер. и доп)

48. Звечаровский, И.Э. Незаконное вознаграждение. Уголовно-правовые аспекты / И.Э. Звечаровский, О.В.Лысенко. – М.: Проспект, 2012. – С. 147.

49. Зиновик, М.Н. Вопросы профилактики коррупционных правонарушений в ходе проведения проверок исполнения законодательства о борьбе с коррупцией / М.Н. Зиновик // В сборнике: Актуальные вопросы теории и практики исполнения законодательства о профилактике преступлений и иных правонарушений и надзора за деятельностью органов дознания материалы региональной научно-практической конференции сотрудников правоохранительных органов, преподавателей, студентов. Редакционная коллегия: А.П. Петров (главный редактор); А.А. Бочков, В.И. Гук, И.И. Шматков, В.Г. Стаценко, В.В. Янч. 2016. – С. 29-37.

50. Кабашов, С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: Учеб. пособие / С.Ю.Кабашов. – М.:ИНФРА-М, 2012. – С. 77.

51. Ким, Е.П. Понятие коррупционного преступления: конфликт интересов на службе как основа коррупционного преступления / Е. П. Ким, А.В. Быков // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям : сб. материалов всерос. науч.-практ. конф. – М., 2013. – С. 5.

52. Ковалев, С.Н. Теневая экономика : учеб. пособие / С.Н. Ковалев, Ю.В. Латов. – М.: Норма, 2006. – 336 с.
53. Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: Инфра-М, 2013. – 1008 с.
54. Кувалдин, С. Прага без пряников / С. Кувалдин // Известия. – 2013. – 20 июня.
55. Кудашкин, А.В. Противодействие коррупции в военной организации государства. Учебное пособие / А.В.Кудашкин. – М., 2012. – 160 с
56. Лобзов, К.М. Коррупция как угроза национальным интересам / К.М. Лобзов, Ю.М. Смирнова // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 1 (52). – С. 9.
57. Мальцев, В.В. Не провоцировать, а пресекать взяточничество / В.В. Мальцев // Законность. – 2013. – № 9. – С. 44.
58. Манютин, М.В. Профилактика коррупционных нарушений в органах государственной власти и управления / М.В. Манютин // В сборнике: Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России Сборник научных статей / под общей редакцией Л.В. Фотиной. – Москва, 2016. – С. 358-364.
59. Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – С. 56.
60. Методическое пособие по соблюдению требований законодательства о противодействии коррупции / под общ. ред. С. Н. Турченюка. – М., 2013.
61. Московцев, А.Ф. Криминогенные детерминанты экономической преступности: вопросы теории и практики / А.Ф. Московцев, А.В. Копылов // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2014. – № 4. – С. 162-174.
62. Московцев, А.Ф. Механизм социальной включенности коррупции / А.Ф. Московцев // Свет и цвет в экономике и обществе / под общ. ред. О.В. Иншакова. – Волгоград: Волгогр. гос. ун-т, 2008. – С. 530-550.

63. Муравьева, Н.И. Психологические особенности совершения коррупционного преступления / Н.И. Муравьева // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2006. – № 3. – С. 108.

64. Организационно-правовые основы противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации Учебник / под общ ред. В.М.Карякина. – М., 2015. – 324 с.

65. Официальный сайт Межрегиональной общественной организации «Комитет по борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] URL: <http://www.com-cor.ru/nashi-proekty/smi-protiv-korrupsiyi/> (12.06.2016).

66. Павлов, С.Е. Нормативно-правовое обеспечение противодействия коррупции в Российской Федерации / С.Е. Павлов // В сборнике: Проблемы качества российского законодательства сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. Редакционная коллегия: А.Ю. Александров, С.Б. Верещак (отв. ред.), Е.В. Иванова, О.А. Иванова, Ж.С. Васильева. – 2016. – С. 81-87.

67. Погребняк, М.А. Коррупция в государственной службе: методы и способы профилактики / М.А. Погребняк // В сборнике: Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт) сборник тезисов докладов и статей III международной научно-практической конференции российских. Ответственный редактор Р.А. Абрамов. – 2016. – С. 183-184.

68. Погребняк, М.В. Коррупция в государственном аппарате: варианты профилактики / М.А. Погребняк // В сборнике: Научный поиск в современном мире сборник материалов XI международной научно-практической конференции. 2016. – С. 97-98.

69. Пустовалова, И.Н. Формирование правосознания основное условие деинституализации коррупционных отношений / И.Н. Пустовалова // Гуманитарные и социальные науки. – 2011. – № 1. – С. 140—145.

70. Путин, В. Говорю вам прямо: Президент провел «Прямую линию» в одиннадцатый раз / Е. Власова // Российская газета. – 2013. – 26 апр. – С. 1-2.

71. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман. – М. : Логос, 2003. – 356 с.
72. Сидоренко, Э.Л. К вопросу о новых направлениях криминологического мониторинга коррупции / Э.Л. Сидоренко // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 1. – С. 17-25.
73. Словарь Русского языка. – М.: Русский язык, 1990. – 922 с.
74. Соколов, М.С. Теоретические и прикладные аспекты противодействия коррупции: российский и зарубежный опыт / М.С. Соколов // Вопросы безопасности. – 2016. – № 1. – С. 15-26.
75. Степашин, С. Берем в расчет: Глава Счетной палаты Сергей Степашин о вере, Конституции и лихоимстве: [интервью] / Т. Панина // Российская газета. – 2013. – 11 янв. – С. 4.
76. Сухаренко, А. Деньгами по взяткам! / А. Сухаренко // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 35. – С. 11.
77. Суходолов, А.П. Введение в основы системной антикоррупционной профилактики / А.П. Суходолов, А.Ф. Московцев, А.В. Копылов, Е.Е. Фролова // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2016. – Т. 10. – № 1. – С. 5-19.
78. Толдиев, А.Б. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации / А.Б. Толдиев // Теория и практика общественного развития. – 2016. – № 2. – С. 82-84.
79. Тритенко, Е.А. Коррупция в государственной службе / Е.А Тритенко // Мир современной науки. Серия: Государство и право. Юридические науки. – 2014.
80. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности: учебное пособие / под ред. А.В. Юрковского. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. – С. 154.
81. Хабриева, Т. Прощай, взятка / Т. Хабриева // Российская газета. – 2012. – 18 дек. – С. 9.

82. Холмогорова, В. Между хорошим и лучшим / В. Холмогорова // Эксперт. – 2008. – № 4. – С. 69.

83. Юрковский, А.В. Право и политика / А.В. Юрковский / Сибирский юридический вестник. – 2007. – № 4. – С. 35.

84. Юрковский, А.В. Правовая пропаганда и взаимодействие со средствами массовой информации в деятельности прокуратуры / А.В. Юрковский. Иркутск: Изд - во ИПКПР ГП РФ, 2005. – С. 44.

85. Юрковский, А.В. Правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие / А. В. Юрковский, К.Н. Евдокимов, В.М. Деревскова. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2012. – С. 4.

Раздел 3. Диссертации и авторефераты диссертаций на соискание ученой степени

86. Максимов, В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.К. Максимов. – М., 2005. – С. 9.