

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Конфликт интересов на государственной службе и проблемы его
предотвращения

Обучающийся

Ю.А. Рыболовлева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.Н. Станкин

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Дипломную работу выполнил студент: Рыболовлева Ю.А.

Тема работы: Конфликт интересов на государственной службе и проблемы его предотвращения.

Цель настоящего исследования заключается в комплексном изучении государственной службы в Российской Федерации, выявлении оснований, при которых возникает коррупция в виде конфликта интересов, что способствует его развитию в системе государственной службы, а также в сравнении российского опыта с опытом западных стран, и разработке предложений по предотвращению возникновения конфликта интересов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, в том числе возникающие в ходе работы комиссий по урегулированию конфликта интересов.

В предмет исследования включены нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения при возникновении конфликта интересов, также научная литература, посвященная данному вопросу.

Практическая значимость исследования заключается в разработке рекомендаций, позволяющих муниципальному образованию совершенствовать механизмы правового регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Структуру исследования составили введение, две главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

В первой главе рассматриваются сущность и правовое определение конфликта интересов как института противодействия коррупции.

Во второй главе работы проводится анализ практика урегулирования конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации.

Общий объем работы, без приложений 72 страницы печатного текста.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Сущность и правовое определение конфликта интересов как института противодействия коррупции.....	8
1.1 Конфликт интересов как элемент механизма противодействия коррупции на государственной службе	8
1.2 Законодательное закрепление конфликта интересов в российской системе права	22
Глава 2 Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации.....	32
2.1 Способы выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.....	32
2.2 Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе.....	40
2.3 Недостатки правового регулирования как фактор возникновения злоупотреблений в области урегулирования конфликта интересов	48
Заключение	63
Список используемой литературы и используемых источников.....	69

Введение

Государственная служба является главным и основным, на сегодняшний день, видом деятельности в государстве, основной задачей которой является служение интересам общества. Граждане ожидают от государственных служащих честного и добросовестного выполнения своих обязанностей. Общество надеется, что законодатель принимает во внимание частные интересы граждан при выполнении своих обязанностей и личные интересы государственного служащего в этот момент, которые могут повредить авторитету государственной власти, отступают на второй план. Требования гражданского общества к государственным служащим начинают постоянно расти, из-за неэффективно разрешенных конфликтов интересов с их стороны, что способствует подрыву доверию к власти со стороны граждан.

В быстро сменяющихся условиях деятельности государства проблема выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе всегда будет актуальна.

Конфликт интересов существующий в частном и государственном секторе уже давно заняли свое место в обсуждениях на круглых столах как на уровне внутренней политики страны, так и на мировой арене. Главной целью данных обсуждений является сохранение у государственных служащих добросовестного и ответственного подхода к принятию решений во время выполнения должностных обязанностей.

Конфликт интересов подразумевает наличие на государственной службе коррупциогенного фактора. Своего рода обмен властных полномочий на социальные или материальные блага, получаемые государственными служащими, которые используют служебные полномочия в своих личных интересах. Наличие конфликта интересов на государственной службе влечет за собой низкое качество выполнения должностных функций, падение

значимости государственной и общественных сфер, подвергает опасности ценность института государственной службы. Предотвращение ситуации появления на государственной службе конфликта интересов совершенствует качественное осуществление государственных полномочий.

Проблема наличия конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации стоит достаточно остро, несмотря на активно проводимую политику в области борьбы с коррупцией на государственной службе. В настоящее время существует ряд определенных правовых проблем, связанных с профилактикой и причинами нарушения правил служебного поведения государственных служащих.

Также остро стоит проблема отсутствия публичного пресечения конфликта интересов из-за того, что государственные служащие и должностные лица не хотят вызывать общественный интерес и подвергать публичной огласке конфликтные ситуации из-за возможного возникновения отрицательных последствий, лично для них, исходя из личных интересов и соответственно для государственного органа.

Степень разработанности рассматриваемой темы определяется наличием ряда трудов ученых, политологов и юристов, среди которых Е.А. Давыдова, А.Г. Братко, Д.В. Тропина, Л.В. Чистякова, А.В. Касьянова, Ю.А. Чиханчина, Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина, А.С. Изолитов, М.В. Верниковская, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова и другие. Тем не менее, на сегодняшний момент нельзя сказать, что тема является окончательно исследованной и объективно определенной в действующем законодательстве, поскольку невозможно отрицать существующие проблемы в осуществлении деятельности, связанной с урегулированием конфликта интересов на государственной службе. Кроме того, с течением времени происходят постоянные изменения в законодательстве РФ, что сказывается на деятельности государственных органов в области противодействия коррупции.

Цель настоящего исследования заключается в комплексном изучении государственной службы в Российской Федерации, выявлении оснований, при которых возникает коррупция в виде конфликта интересов, что способствует его развитию в системе государственной службы, а также в сравнении российского опыта с опытом западных стран, и разработке предложений по предотвращению возникновения конфликта интересов.

В связи с поставленной целью, задачами данного исследования являются:

- изучение понятия конфликта интересов, его причин и условий возникновения;
- изучение нормативно-правовых основ регулирования конфликта интересов;
- проведение анализа актуальных вопросов правового регулирования конфликта интересов на государственной службе;
- определение проблем и формирование стратегии совершенствования механизма правового регулирования конфликта интересов на государственной службе;
- формирование организационно-управленческих механизмов по совершенствованию правового регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, в том числе возникающие в ходе работы комиссий по урегулированию конфликта интересов.

В предмет исследования включены нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения при возникновении конфликта интересов, также научная литература, посвященная данному вопросу.

В данной работе мы отразили и проанализировали научные труды кандидатов и докторов исторических, социологических и юридических наук,

таких как: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Буравлев, А.А. Гришковец, В.А. Козбаненко, А.В. Куракин, Р.Б. Ламм, Е.В. Охотский и других.

К вопросам рассмотрения конфликта интересов на государственной службе посвящены работы А.Н. Полубояриновой, А.А. Кошкина, С.Е. Чаннова, С.Ю. Щеколдин, А.М. Шалкина, А.В. Виссарова и др.

Помимо того проведен анализ законодательных актов: Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999г, Федерального Закона «О противодействии коррупции», Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указа Президента РФ "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов".

При подборе материалов исследования, а также при подготовке работы использовались следующие методы: анализ; сравнительный метод; метод изучения базы нормативно-правового регулирования; метод изучения научной публицистики, монографических исследований; обобщение. Формирование основных выводов и авторских позиций также осуществлялось в процессе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики.

Теоретическая значимость проведенного мной исследования заключается, в том, что мне удалось комплексно разобраться в правовом регулировании и проблемах урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, изучив нормативные правовые акты и специальную литературу.

Практическая значимость исследования заключается в разработке рекомендаций, позволяющих муниципальному образованию совершенствовать механизмы правового регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Глава 1 Сущность и правовое определение конфликта интересов как института противодействия коррупции

1.1 Конфликт интересов как элемент механизма противодействия коррупции на государственной службе

Коррупция, как сложное социально-правовое явление, предстаёт в качестве предмета изучения множества гуманитарных наук, нельзя без сомнений отнести её к сфере какой-либо одной научной дисциплины.

Однако, в настоящее время имеется легальное определение коррупции, содержащееся в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [23] (далее – Закон о противодействии коррупции). Согласно статье 1 указанного закона, коррупция есть ничто иное, как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Сам по себе конфликт интересов является сложным и емким, как с теоретической, так и практической точки зрения, вопросом. Большинство специалистов подмечают, что данная категория, обладает неординарной характеристикой, и имеет размытые границы, между интересами человека и государства. К сожалению, нет еще более точного и конкретного механизма урегулирования данного явления [37].

Если рассмотреть понятие «конфликт» с социальной точки зрения, то мы заметим, что конфликт представляет собой столкновение нескольких сторон, из-за несовпадения взглядов, позиций, интересов, что сопровождается эмоциональным и психологическим напряжением, а законодатель говорит, что конфликт интересов на государственной службе появляется вследствие противоречия интересов государства и интереса гражданского служащего, вне зависимости от наличия психологического напряжения последнего. Сходство данных понятий состоит в том, что данная ситуация провоцируется противоречием интересов, Государственный служащий ставит свои интересы выше интересов государства. Что касается психологического состояния служащего, то он должен быть независим при выполнении своих обязанностей.

К сожалению, государственная служба подвержена конфликту интересов в любой сфере начиная от прохождения службы и заканчивая распределением бюджета.

Во время развития государственной власти, произошел рост более эффективного выполнения своих обязанностей государством. Также у органов публичной власти и государственных служащих возросла ответственность за выполненную ими работу, существенная доля отводилась развитию элементам противодействия коррупции. Сама коррупция является сложным и многогранным явлением. Поскольку она находилась всегда рядом с развитием государственной службы, можно предположить, что она является ее системным элементом.

Термин «коррупция» пришел к нам из римского права. Под словом «Согуприе» понималось – ломать, ухудшать, уничтожать, подделывать, подкупать и подразумевалось противоправное деяние. Данный термин использовался в тех случаях, когда в деятельности участвовало не менее 2-ух лиц, целью которых являлось искажение правильного и справедливого судебного производства.

В интернациональном уровне термин «коррупция» закрепился в резолюции практических мер борьбы с коррупцией, подготовленный секретариатом 8-го Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями, который проводился в Гаване в 1990 году. На данном мероприятии на повестке дня стоит обсуждение о перешагивании не только своих ценностей, но и административно правовых, дисциплинарных и уголовных норм, с целью противозаконного использования своего служебного положения. Множество исследователей относят коррупцию к взятке и злоупотреблению своим должностным положением.

В современной отечественной литературе, большинство понятий дают правоведы, поскольку в 90-ые года предпринимались первые попытки законодательно определить что такое коррупция, и меры пресечения за коррупционные правонарушения.

Таким образом, разобрав легальное определение коррупции, предложенное законодателем, можно сделать вывод, что коррупция представляет собой совершение определённого круга деяний, признаки которых закреплены в УК РФ, причиняющих вред общественным отношениям, охраняемым уголовным законом, преследуемое и влекущее юридическую ответственность. Стоит обратить внимание, что коррупция может проявляться как и в сфере государственного управления, так и в сфере частного сектора, при этом подавляющее большинство деяний, перечисленных в легальном определении коррупции, представляют собой преступления, объектом которых являются общественные отношения, обеспечивающие охрану государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления [6]. Это может свидетельствовать о том, что коррупционные действия, совершаемые лицами, находящимися на государственной службе и обладающими особым служебным положением, наносят наибольший вред обществу и государству.

Данное суждение представляется вполне логичным и закономерным, так как само по себе нахождение на государственной должности, занятие на профессиональной основе обеспечением исполнения полномочий публично-правовых образований, государственных органов (их должностных лиц) обязывает лицо к законопослушному поведению, доблестному исполнению своих обязанностей, искреннему проявлению нетерпимости к проявлениям коррупционных действий. Иными словами, государственный служащий не может совершать действия, идущие в разрез с интересами службы, нарушающие основы правопорядка и, тем более, пользоваться при этом своим должностным положением, злоупотреблять служебными полномочиями.

Тем не менее, на современном этапе развития России коррупция всё ещё считается основной угрозой государственной и общественной безопасности. Согласно п. 46 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента от РФ от 02.07.2021 № 400, особое внимание уделяется искоренению причин и условий, порождающих коррупцию, которая является препятствием устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов [22]. В этих целях реализуются Национальная стратегия противодействия коррупции и национальные планы противодействия коррупции, в обществе формируется атмосфера неприемлемости данного явления, повышается уровень ответственности за коррупционные преступления, совершенствуется правоприменительная практика в указанной области. Несмотря на столь серьёзный и решительный подход к борьбе с коррупцией, не редки, к сожалению, случаи выявления коррупционных преступлений, в том числе совершаемых и на государственной гражданской службе [26].

Для противодействия коррупции законодателем был изобретён специальный механизм, призванный помогать в борьбе с коррупцией, основы

которого заложены в Законе о противодействии коррупции. Для того, чтобы разобраться, что же из себя представляет этот механизм, необходимо разобраться, что же представляет из себя само понятие «противодействие коррупции». Так, п. 2 ст. 1 ФЗ № 273-ФЗ определяет противодействие коррупции как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений [23].

Анализируя представленные нормы, можно определить правовой механизм противодействия коррупции как систему норм права, позволяющих создать через «совокупность организационно-правовые формы и правовые средства, наиболее благоприятные условия для противодействия коррупции» [27, с. 9].

Для того, чтобы понять назначение и основы функционирования правового механизма противодействия коррупции необходимо познакомиться с правовым фундаментом данного института. Нормативную базу механизма противодействия коррупции, конечно же, составляет Закон о противодействии коррупции. Начать стоит с того, что указанный закон содержит определения основных понятий, используемых при противодействии коррупции, определяет правовую основу противодействия коррупции, имеет указания на основные принципы противодействия

коррупции, содержит организационные основы противодействия коррупции, в данном законе чётко сформулированы основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Нормы, составляющие указанные правовые институты, необходимы для создания той теоретической основы, которая позволит выстраивать наиболее эффективный вектор антикоррупционной деятельности. Эти правовые институты являются неотъемлемой частью правового механизма противодействия коррупции, однако они не носят практического характера, эти нормы больше декларативные, чем «рабочие». Большую часть правового механизма противодействия коррупции составляют такие нормы, которые посвящены возложению на государственного служащего дополнительных обязанностей, наложению запретов на определённые действия, ответственности за коррупционные правонарушения. Суть этих норм состоит в построении служебной деятельности таким образом, чтобы снизить возможность возникновения коррупционных факторов, не допустить совершения коррупционных правонарушений и проявления коррупции в целом.

Если рассматривать более детально, на примере Закона о противодействии коррупции, то к антикоррупционным нормам, например, можно отнести нормы статьёй 6, 7.1, 8, 8.1, 9, 10, 12 – 12.5. Нормами данных статей на государственных служащих накладываются определённые ограничения, необходимые для недопущения проявления коррупции. В юридической литературе данные ограничения группируют по различным основаниям и выделяют отдельные виды. Например, «это могут быть ограничения на совмещение должности, ограничения доходов, ограничения коммерческой деятельности, ограничения и запрет на в отношении издания административных актов, запрет на получение дополнительной платы за исполнение своих должностных обязанностей, ограничения принятия подарков» [13, с. 104]. Можно сказать, что эти ограничения носят

вынужденный характер, без них шанс возникновения и развития коррупции на государственной службе был бы намного больше.

По мнению специалистов, механизм противодействия коррупции можно рассматривать со статической и динамической стороны, при этом статическая сторона явления состоит из системы антикоррупционных правовых средств, субъектов противодействия и проявлений коррупции, а динамическую сторону составляют формы организационно-правовой деятельности субъектов противодействия [4]. Если разбираться подробно, то можно понять, что правовые средства борьбы с коррупцией занимают особое место в этом механизме.

Система антикоррупционных правовых средств, на наш взгляд, состоит из правовых институтов (совокупности норм права), которые регламентируют приёмы, способы, методы противодействия коррупционным действиям. Из этих норм конструируются специальные правовые технологии, позволяющие выявить, предупредить, пресечь и раскрыть коррупционные правонарушения, минимизировать и (или) ликвидировать их последствия. В качестве таких институтов, можно было бы выделить институт запрета открытия и владения счётом (вкладом), хранения ценностей в иностранных банковских организациях, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами, институт представление сведений, институт конфликта интересов, институт должностных ограничений государственных служащих и т.д. Именно с помощью этих институтов (правовых средств) осуществляется деятельность по борьбе с коррупцией на государственной службе.

Хотелось бы отметить, что в настоящее время вопрос определения сущности института конфликта интересов является наиболее дискуссионным, в юридической литературе можно выделить множество точек зрения относительно данного вопроса. Из всех иных институтов (средств противодействия коррупции) конфликт интересов изучен крайне

мало. Отмечается, что неопределённость законодательного закрепления данного явления, а вместе с ним и острая необходимость в разработке подходящих приёмов предупреждения и разрешения конфликта интересов дают основание утверждать о проблемности этих вопросов, связанных с недостатком теоретической разработанности [11]. Данное суждение вполне обосновано, ведь понятие «конфликт интересов» вошло в обиход не так давно, в связи с чем не стало ещё предметом комплексного и всестороннего изучения в юриспруденции.

Появление в правовой системе России института конфликта интересов связано с ратификацией Конвенции ООН, принятой 31 октября 2003 года [9]. Статья 7 Конвенции ООН против коррупции содержит норму, адресованную государствам-участникам, требующую создавать, развивать и поддерживать такие системы, которые позволяли бы устанавливать необходимый уровень прозрачности государственной службы и позволили бы предотвратить возникновение коллизии интересов.

Государственная служба является главным и основным, на сегодняшней день, видом деятельности в государстве, основной задачей которой является служение интересам общества. Граждане ожидают от государственных служащих честного и добросовестного выполнения своих обязанностей. Общество надеется, что законодатель принимает во внимание частные интересы граждан при выполнении своих обязанностей и личные интересы государственного служащего в этот момент, которые могут повредить авторитету государственной власти, отступают на второй план. Требования гражданского общества к государственным служащим начинают постоянно расти, из-за неэффективно разрешенных конфликтов интересов с их стороны, что способствует подрыву доверию к власти со стороны граждан.

Конфликт интересов существующий в частном и государственном секторе уже давно заняли свое место в обсуждениях на круглых столах как на

уровне внутренней политики страны, так и на мировой арене. Главной целью данных обсуждений является сохранение у государственных служащих добросовестного и ответственного подхода к принятию решений во время выполнения должностных обязанностей.

Конфликт интересов подразумевает наличие на государственной службе коррупциогенного фактора. Своего рода обмен властных полномочий на социальные или материальные блага, получаемые государственными служащими, которые используют служебные полномочия в своих личных интересах. Наличие конфликта интересов на государственной службе влечет за собой низкое качество выполнения должностных функций, падение значимости государственной и общественных сфер, подвергает опасности ценность института государственной службы. Предотвращение ситуации появления на государственной службе конфликта интересов совершенствует качественное осуществление государственных полномочий.

Справедливо можно сказать, что последнее является основной формой деятельности сотрудников государственной службы, так как оно направлено на создание идей, теорий и законов на государственном уровне. Создание же материальных благ во многом происходит за счет трудовой деятельности рабочих фабрик, заводов и других учреждений и предприятий, не входящих в государственный аппарат власти.

В основу наиболее эффективного взаимодействия между государственной службой и гражданским обществом, А.А. Гришковец предлагает положить два базисных принципа: принцип служения государству; принцип гласности в осуществлении государственной службы.

По нашему мнению, прежде чем дать правовую характеристику высказанному соотношению государственной службы и гражданского общества, необходимо более подробно рассмотреть явление гражданского общества. Итак, гражданское общество – это свободное демократическое правовое общество, ориентированное на личность граждан, обеспечивающее

свободу творческой, предпринимательской и др. деятельности, создающее возможность реализации прав человека и гражданина. Из данного определения видно, что гражданское общество – это комплекс общественных отношений обособленных от государства, совокупность неполитических связей, складывающихся в частной жизни человека, семейная неприкосновенность гражданина и гарантированная государством свобода. Хотя в Конституции РФ 1993 г. нет специальной главы посвященной гражданскому обществу, однако в ней закреплено многообразие форм собственности, включая частную, многопартийность, политический плюрализм, широкие личные права и свободы граждан. Все это, согласно нашему мнению, свидетельствует, что государство, в лице своих органов, при реализации властных полномочий, руководствуется, прежде всего потребностями населения, как основного элемента гражданского общества. Следовательно, правомерно и утверждение, что государственная служба – это служение интересам государства в целом, а также гражданского общества и народа.

Подводя итог всему вышесказанному, мы пришли к выводу, что государственная служба действительно является комплексным социально-правовым институтом, регулируемым не только нормами административного, но и трудового, финансового, гражданского права, основанным на профессиональной служебной деятельности, приоритетом в которой выступают потребности государства в лице всех слоев и социальных групп общества.

В связи с ратификацией указанной конвенции и принятием на себя дополнительных обязательств было необходимо на законодательном уровне дать понятие конфликту интересов и установить признаки, дающие возможность его выявить, ведь в ранее действующих нормативных актах ничего подобного не было. Законодатель впервые закрепил определение

понятия «конфликт интересов» в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о гражданской службе). В ст. 19 указанного закона под конфликтом интересов определялась ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. После вступления в силу новой редакции, норма статья 19 ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» носит отсылочный характер и отсылает к определению «конфликта интересов», которое установлено ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В настоящее время легальное определение звучит следующим образом: «Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» [24].

Анализируя представленное легальное определение, можно заметить, что оно довольно обширно и абстрактно, что не совсем приемлемо и удобно в такой сфере как антикоррупционная деятельность. В связи с этим, в самих нормативных актах можно найти основные составляющие, имеющие ключевое значение в понимании данного определения. В соответствии с ч. 2

ст. 10 Закона о противодействии коррупции под личной заинтересованностью 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) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, 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 лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Отметим, что в вышеназванном определении отмечены разновидности личной заинтересованности (прямая и косвенная), однако не один нормативный акт не содержит ясных критериев их разграничения. По мнению специалистов, заинтересованность может появиться, кроме того, и от создания благоприятных условий для будущего непосредственного получения дохода [5]. В любом случае, до момента чёткого определения и закрепления на законодательном уровне данных критериев, данные категории будут носить характер оценочных.

Легальное определение упоминает лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, однако конкретно не раскрывает, кто относится к данной категории лиц. На этот вопрос может ответить норма ч. 3 ст. 10 Закона о противодействии коррупции. При анализе указанной нормы, становится понятно, что обязанность по урегулированию конфликта интересов, в первую очередь, лежит на государственном служащем. Это суждение также подтверждается п. 12 ч. 1 ст. 15 Закона о государственной гражданской службе, в котором содержится предписание, согласно которому гражданский служащий обязан сообщать представителю

нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта. Служащий обязан сам соотносить своё поведение с требованиями и обязанностями, возложенными на него в связи с его службой [10]. Если у государственного служащего возникает ситуация личной заинтересованности, то об этом он обязан известить представителя нанимателя в силу ч. 4 ст. 19 Закона о государственной гражданской службе.

Представитель нанимателя, в силу прямого указания закона (ч. 4 ст. 19), имеет «обязанность по принятию мер по недопущению и устранению конфликта интересов, если ему станет известно о появлении личной заинтересованности у служащего» [34]. Принимаемые меры могут нести негативные последствия для служащего, например, такие, как отстранение от замещаемой должности гражданской службы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. Стоит обратить внимание, что законодатель предусмотрел правило, согласно которому непринятие ответственным должностным лицом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, приводит к увольнению гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, с гражданской службы (ч. 4 ст. 19) [23]. Данная мера ответственности представляется вполне обоснованной и соразмерной, она должна стимулировать к осуществлению действительного надзора (контроля) за подчинёнными служащими со стороны руководства, воспитывать непримиримость в борьбе с коррупционными проявлениями. Аналогичные правовые нормы содержатся и в Законе о противодействии коррупции» (ч. 2, 3, 5 ст. 11). При этом, малейшие разъяснения, что же из себя представляют меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, даны лишь в ч. 4 ст. 11 Закона о противодействии коррупции: «предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении

должностного или служебного положения лица, указанного в ч. 1 ст. 10 настоящего ФЗ, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов» [23]. Таким же образом в ч. 5 ст. 11 указанного Закона содержится правило о предотвращении и урегулировании конфликта интересов путем отвода или самоотвода государственного служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, органе по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Указанные комиссии по урегулированию конфликтов интересов создаются в соответствии с предусмотренными Положениями о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Также имеются типовые положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов, они принимаются и утверждаются приказами, постановлениями или распоряжениями соответствующих федеральных государственных органов, фондов, государственных корпораций (компаний).

К примеру, в сфере действия судебных органов имеется четыре приказа, утверждающих типовые правила формирования и деятельности указанных комиссий: Приказ Председателя Конституционного Суда РФ от 13.09.2010 № 13 (в ред. от 09.11.2017) «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению

федеральных государственных гражданских служащих аппарата Конституционного Суда Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»; Приказ Председателя Верховного Суда РФ от 22.03.2018 № 217/кд «Положение о Комиссии Верховного Суда по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих аппарата Верховного Суда Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 30.06.2015 № 164 (в ред. от 28.01.2016) «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Судебного департамента, лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в управлениях Судебного департамента в субъектах Российской Федерации, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Судебным департаментом, и работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Судебным департаментом, и урегулированию конфликта интересов»; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 17.07.2017 № 132 (в ред. от 10.09.2018) «Об утверждении Типового положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

1.2 Законодательное закрепление конфликта интересов в российской системе права

На закате двадцатого столетия в юридической практике впервые проводятся эксперименты по правоустанавливающему закреплению способов борьбы с конфликтом интересов.

Впервые новый для России институт конфликта интересов был закреплён в актах, регулирующих деятельность в сфере бизнеса. В наше время, это понятие можно найти в ст. 3 Закона о рынке ценных бумаг (№ 39-ФЗ от 22.04.1996), в ст. 44 Закона об инвестиционных фондах (№ 156-ФЗ от 29.11.2001), в Законе об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в России (№ 111-ФЗ от 24.07.2002) и т.д. В каких-то нормативных актах содержится лишь упоминание о нём, в других ему даётся развёрнутая характеристика.

В сфере государственной службы термин «конфликт интересов» стал употребляться значительно позже. Как мы уже знаем, появление в правовой системе России института конфликта интересов связано с ратификацией Конвенции ООН против коррупции, принятой 31 октября 2003 года. Именно в ст. 7 Конвенции впервые обращается внимание всего мира на важность предупреждения коллизии интересов.

Кроме того, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации было предусмотрено формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у гос. служащих возникает личная или общая (групповая) заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Как видим, в самом начале становления теории конфликта интересов основной спектр внимания был нацелен на соотношение частных (личных) и публичных (служебных) интересов отдельного служащего. Предполагалось, что именно личные, корыстные интересы не позволяют должным образом осуществлять должностные обязанности государственного служащего.

Другим нормативным актом, в котором появилось упоминание о конфликте интересов, был Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», где было сказано, что государственные служащие призваны: «принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов» (пп «н» пункта 2), а государственные служащие, имеющие организационно-распорядительные полномочия должны: «принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов» (пп. «а» пункта 3) . Само понятие здесь не раскрывается, но, как видно из всего текста, оно подразумевается в некоторых формулировках: не оказывать предпочтение каким-либо группам и организациям, быть независимым (пп. «г» п. 2), исключать влияние личных, имущественных и других интересов, которые не позволяют добросовестно исполнять должностные обязанности (пп. «д» п. 2), воздерживаться от поведения, которое могло бы поставить под сомнение объективность исполнения должностных обязанностей, избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации самих государственных служащих или авторитету государственного органа (пп. «м» п. 2) и др.

Далее, Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предопределил введение легального понятия «конфликт интересов», закрепив в п. 4 ст. 10, что «порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы» .

Так, полное определение понятия «конфликт интересов» было дано в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В первоначальной редакции ч.

1 ст. 19 указанного федерального закона под конфликтом интересов понималась «ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Впоследствии оно было продублировано в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В 2004 году на уровне Закона о государственной гражданской службе (№ 79-ФЗ) даётся весьма полное определение конфликта интересов, которое ранее отсутствовало в ранее действующей редакции. В новом определении были сохранены выводы, изложенные в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации.

Так, согласно ст. 19 Закона № 79-ФЗ конфликт интересов – это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации [24].

Стоит отметить, что предложенное законодателем определение не лишено недочётов. Так, словосочетание «объективное исполнение должностных обязанностей» само по себе несёт сугубо оценочный, а значит

субъективный характер. Также, не совсем понятно, кто правомочен на первом этапе развития конфликтной ситуации давать оценку «объективности» исполнения обязанностей государственного служащего. Наиболее приемлемым кажется подход, когда это вышестоящий по службе руководитель, либо же сам служащий. В связи с этими выводами, разумно было бы конкретизировать определение, путём увязки «объективности» исполнения полномочий с положениями должностного регламента (служебного контракта) конкретного служащего в зависимости от его должности.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, влияющей на объективное исполнение им должностных обязанностей, признаётся допустимость получения служащим при выполнении своих обязанностей доходов в денежной либо в натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ, а также для граждан или юридических лиц, с которыми служащий взаимосвязан денежными или иными обязательствами [24].

Во-первых, употребляемая законодателем дефиниция «материальная выгода» остаётся в указанной статье без должного разъяснения, что приводит к затруднению при определении действительного значения этого термина. Также, в истолковании личной заинтересованности дважды используются схожие по значению явления: «доходы в денежной либо натуральной форме» и «доходы в виде материальной выгоды». В итоге получается некая тавтология; подобное решение представляется не совсем корректным. Для устранения этого недостатка нужно дополнительно в ч. 3 ст. 19 Закона № 79-ФЗ конкретизацией признаков материальной выгоды или совсем исключить неуместный дубляж.

Во-вторых, представляется не совсем обоснованным употребление словосочетания «неосновательное обогащение». Используемый в области

гражданского права, этот термин не учитывает специфику, складывающуюся при несении государственной гражданской службы.

В-третьих, вызывает сомнения расплывчатость фразы «граждане и организации, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами». Не совсем понятно, будет ли иметь место личная заинтересованность, когда служащий выступает участником во вполне себе обычных гражданских правоотношениях: кредитование, аренда, займ и т.п. Если да, то это может расцениваться как ограничение прав служащего как физического лица – участника гражданско-правовых отношений и выступать неким негативным рычагом давления на государственного служащего. В данном случае, для минимизации конфликта публичных и частных интересов необходимо досконально провести грань между допустимыми и недопустимыми связями, складывающимися между третьими лицами и лицом, несущем службу в государственном органе.

В последующем понятие конфликта интересов преобразовалось и было внедрено в антикоррупционное законодательство.

Так, в первую очередь, ст. 10 Закона о противодействии коррупции теперь отдельно выделяет характер личной заинтересованности служащего (прямой, косвенный). Эти изменения преследовали целью указать на возможность получения служащим финансовой или иной выгоды не только в настоящих, но и в предстоящих периодах времени. Однако, без должных комментариев самого законодателя эта характеристика так и осталась весьма субъективной и неопределённой [23].

Во вторую очередь, «надлежащее исполнение» пришло на смену критикуемой дефиниции «объективное исполнение должностных обязанностей» [28, с. 267]. Аргументы в пользу новой редакции представляются убедительными.

В третью очередь законодатель акцентирует внимание на возможность пагубного влияния личной заинтересованности не только исключительно на

должностные правомочия, но и на общие обязанности служащего, которые содержатся в нормах Закона о государственной гражданской службе.

Подвергся изменению и термин «личная заинтересованность»:

- были отграничены сферы публичных и гражданских интересов путём удаления указаний на неосновательное обогащение;

- используемая в первоначальной редакции фраза «доходы в виде материальной выгоды» детализирована указанием на возможные формы этих поступлений (деньги, ценности, иное имущество или услуги имущественного характера, иные имущественные права) [1] .

Обновлённое унифицированное понятие «конфликт интересов» вводится Законом о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ 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 (далее – Закон № 285-ФЗ от 05.10.2015).

Под конфликтом интересов в Законе № 285-ФЗ понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Проанализировав зарубежный опыт по борьбе с коррупцией, П.Н. Кобец подметил, что большинство зарубежных стран имеет сходные взгляды на оценку коррупционного отношения государственного служащего. Включают в себя совокупность злоупотреблений (как в отношении себя, так и в отношении третьих лиц).

Проведя анализ среди зарубежных стран по урегулированию конфликта интересов, мы заметили, что страной, которая проявляет большую инициативу в решении данного вопроса, является США. Они разработали целый комплекс мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Так в данной стране имеется комитет по этике при правительстве. Данный комитет также занимается выявлением конфликта интересов путем проведения занятий по повышению знаний этических норм.

Помимо этого, в ведомствах, подотчетных исполнительной ветви власти, работают сотрудники, которые регулируют и контролируют соблюдение этических норм всеми сотрудниками данного ведомства. В случае выявления нарушения моральных норм, данный сотрудник сообщает об этом в комитет по этике при правительстве.

Наряду с данным комитетом также в борьбе с коррупцией принимает участие и такой орган как Федеральное Бюро Расследование, прокуратура и суд. При их совместном участии был разработан закон «свистун» суть которого заключается в том, что каждый сотрудник, который стал свидетелем конфликта интересов, будет вознагражден денежными средствами, за предоставленную информацию.

Конгресс США вносит самый большой вклад в вопросе по урегулированию конфликта интересов - путем разработки законопроектов, а также контроля их исполнения.

Помимо этого, Конгресс распределяет бюджет государства, что позволяет ему контролировать расход денежных средств органами государственной власти.

В осуществлении контроля правонарушений связанных с коррупцией Конгрессу помогает сенатский комитет по этике и комитет по стандартам поведения государственного служащего при выполнении своих обязанностей. На первоначальном этапе, возникший конфликт интересов

обрабатывается данными палатами, затем он направляется в комитет по правительственным операциям.

Подводя итоги в 1 главе можно резюмировать, что многократные законодательные изменения свидетельствуют о потенциальной конфликтности государственной службы, как области человеческой жизни. Невозможно эффективно регулировать служебную деятельность без вынужденного ущемления части прав служащих в угоду самой службы как таковой. В данной области предпочтение остаётся за государственными интересами.

В настоящее время вопрос определения сущности института конфликта интересов является наиболее дискуссионным, в юридической литературе можно выделить множество точек зрения относительно данного вопроса. Из всех иных институтов (средств противодействия коррупции) конфликт интересов изучен крайне мало.

На сегодняшний день легальное определение звучит следующим образом: «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 должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» [37].

Анализируя представленное определение, можно заметить, что оно довольно обширно и абстрактно, что не совсем приемлемо и удобно в такой сфере как антикоррупционная деятельность.

Кроме того, в нем отмечены разновидности личной заинтересованности (прямая и косвенная), однако не один нормативный акт не содержит ясных критериев их разграничения. До момента чёткого определения и закрепления

на законодательном уровне данных критериев, данные категории будут носить характер оценочных.

Таким образом, неоднозначность и отсутствие конкретики в юридических дефинициях приводит к практическим проблемам толкования и применения права.

Подобные дефекты могут стать причиной серьёзных нарушений прав как самих служащих, так и иных участников правоотношений. Именно поэтому детализация и разъяснение понятийных единиц, закреплённых в Законе о государственной гражданской службе должно привести к минимизации негативных последствий подобных недоработок.

Глава 2 Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации

2.1 Способы выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе

«В рамках реализации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в Российской Федерации принята Национальная стратегия противодействия коррупции, направленная на искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе; главой государства утвержден Национальный план противодействия коррупции, определяющий комплекс мер по обеспечению государственной антикоррупционной политики России» [25, с. 39].

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, направленных на противодействие коррупции, на руководителей указанных государственных органов возложена обязанность принимать действенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений определено в качестве одного из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции (подп. «л» п. 8).

Согласимся с А.Е. Епифановым, полагающим, что «в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления

и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства» [7, с. 125]. Иными словами, коррупционное правонарушение «образует» возникший конфликт между публичным и частным интересом.

По мнению С.Д. Логиновой и Е.О. Сёмиковой, «основным конфликтогенным признаком выступает наличие или возможность возникновения противоречия между личными интересами государственного (муниципального) служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта, что составляет объектную область конфликта интересов» [12, с. 187]. Указанные авторы также объективную сторону коррупционного правонарушения справедливо видят в наличии или возможности возникновения противоречия между личными интересами служащего и законными интересами граждан, общества, государства.

Правовое регулирование института конфликта интересов составляет Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон № 273-ФЗ), в соответствии с ч. 1 ст. 10 которого 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 должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Закон № 79-ФЗ) в ч. 1 ст. 19 (урегулирование конфликта интересов на гражданской службе) не раскрывает понятия конфликта интересов на гражданской службе, отсылая к ч. 1 ст. 10 Закона № 273-ФЗ. Аналогичная правовая конструкция закреплена в

ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Необходимо учитывать, что конфликт интересов - понятие межотраслевое, в каждой отрасли российского права имеющее собственный смысл.

К примеру, согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» под конфликтом интересов понимаются «случаи, в которых представитель заказчика (руководитель, член закупочной комиссии, руководитель контрактной службы, контрактный управляющий) состоит в браке с физическими лицами, являющимися представителями участников закупки, либо являются их родственниками, усыновителями или усыновленными указанных физических лиц (п. 9 ч. 1 ст. 31)» [32]. В Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под конфликтом интересов подразумевается ситуация, при которой у медицинского работника возникала личная заинтересованность в получении материальной выгоды, иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им профессиональных обязанностей (ч. 1 ст. 75).

В федеральных государственных органах, руководствуясь Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», должны быть разработаны и утверждены положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссия), а также сформированы эти комиссии.

Комиссией государственного органа, рассматривающей в соответствии с п. 25.3 Положения уведомление служащего, принимается одно из следующих решений:

- «признать, что при исполнении государственным служащим должностных обязанностей конфликт интересов отсутствует;
- признать, что при исполнении государственным служащим должностных обязанностей личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов. В этом случае комиссия рекомендует государственному служащему и (или) руководителю государственного органа принять меры по урегулированию конфликта интересов или по недопущению его возникновения;
- признать, что государственный служащий не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов. В данном случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к государственному служащему конкретную меру ответственности» [21, с. 638].

Решения комиссии направляются руководителю государственного органа, для которого они носят рекомендательный характер (п. 30 Положения).

В дальнейшем в соответствии с п. 34 Положения руководитель государственного органа обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также по иным вопросам организации противодействия коррупции.

Таким образом, окончательное решение о применении или неприменении к государственному служащему меры дисциплинарной ответственности принимается руководителем государственного органа.

Однако, исходя из смысла п. 35 Положения, в случае установления комиссией признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) государственного служащего информация об этом предоставляется руководителю государственного органа для решения вопроса о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации. Следовательно, «комиссией в таком случае руководителю государственного органа не предоставлено право решать, применять или не применять меру ответственности, а прямо указано - для решения вопроса о применении к государственному служащему мер ответственности. Иными словами, указанные пункты

Положения, касающиеся вопроса применения мер ответственности за коррупционные проступки, нуждаются в более конкретных правовых формулировках» [14, с. 119].

В этой связи справедливо утверждение о том, что «конфликт интересов, как и коррупция в целом, порождается в значительной степени несовершенством законодательства о государственной и муниципальной службе и «вялой» внутриведомственной правоприменительной практикой».

Законом № 273-ФЗ предусмотрен такой правовой институт, как «предотвращение или урегулирование конфликта интересов», который может состоять в изменении должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликтов интересов. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов осуществляются путем отвода или самоотвода.

При этом «законодательно не закреплено, в какой именно момент кадровым подразделением государственного органа, государственным служащим этот институт должен быть применен: в момент направления

государственным служащим уведомления в кадровое подразделение государственного органа, одновременно или до этого; до заседания комиссии, в ходе заседания или уже во исполнение принятого комиссией решения. Эти вопросы являются достаточно серьезными с точки зрения негативных юридических последствий для государственного служащего (вплоть до увольнения), могущих для него наступить» [1, с. 217].

Так, «непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации. Иными словами, в случае подтверждения факта совершения служащим данного коррупционного правонарушения единственной мерой дисциплинарной ответственности является увольнение этого лица» [15, с. 89].

Как уже отмечалось, «решение о применении к государственному служащему мер дисциплинарной ответственности принимается руководителем государственного органа (организации), являющегося представителем нанимателя (работодателем) для государственного служащего (работника организации) на основании рекомендации соответствующей комиссии» [19, с. 18].

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом № 79-ФЗ, Законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются взыскания в виде замечания, выговора или предупреждения о неполном должностном соответствии. Помимо названных мер ответственности, ст. 59.2 предусматривает увольнение гражданского служащего в связи с утратой доверия в случае непринятия им мер по

предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения урегулирован в ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ, предусматривающей, что взыскания применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы государственного органа, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии.

При применении взысканий учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

Таким образом, решение о мере ответственности (от замечания до увольнения) в рамках предоставленных законодательством Российской Федерации полномочий вновь принимает исключительно руководитель государственного (муниципального) органа (организации).

Расторжение служебного контракта с государственным или муниципальным служащим осуществляется по инициативе представителя нанимателя в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ, а расторжение трудового договора по инициативе работодателя - в соответствии с п. 7.1 ст.

81 Трудового кодекса Российской Федерации. В обоих случаях увольнение (освобождение от должности) происходит в связи с утратой доверия представителя нанимателя (работодателя) к служащему (работнику) [39].

При этом важно отметить два фактора, влияющих на увольнение в связи с утратой доверия. Во-первых, утрата доверия - это исключительно субъективное отношение к государственному служащему (работнику) со стороны представителя нанимателя (работодателя), сформированное на основе множества обстоятельств, характеризующих этого служащего (работника) в сознании руководителя государственного органа (руководителя организации).

И несвоевременное, например, направление в кадровое подразделение уведомления о конфликте интересов или возможном возникновении такого конфликта не всегда расценивается руководителем государственного органа (руководителем организации) как основание для утраты доверия и невозможности дальнейшей совместной службы (работы). Во-вторых, увольнение по этому основанию должно иметь индивидуальный подход в каждом конкретном случае, включая выяснение степени вины служащего (работника), уважительность причин неисполнения требований закона и др.

«Существенное влияние на состояние законности в сфере противодействия коррупции и коррупционной правонарушаемости, в частности путем выявления и урегулирования конфликта интересов, оказывают надзорные проверки, проводимые прокурорами в государственных, муниципальных органах и организациях, на деятельность которых распространяются нормы антикоррупционного законодательства» [20, с. 113].

В завершение отметим, что в каждом случае возникновения конфликта интересов, совершения коррупционного проступка сотрудники кадровых служб, члены комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, руководители

государственных (муниципальных) органов (работодатели), а также прокуроры, проводящие надзорные проверки исполнения требований антикоррупционных законов, должны оценивать фактические обстоятельства в каждом случае индивидуально.

2.2 Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе

Существование конфликта интересов в государственной среде возникает вследствие неприятия достаточных мер по их разрешению, тем самым способствуют совершению государственными служащими коррупционных правонарушений. Государственному служащему не под силу полностью исключить конфликтность в своей профессиональной деятельности, именно поэтому во всех случаях конфликт требует его разрешения. Для урегулирования таких ситуаций имеются кадровые службы, задача которых состоит в стремительном выявлении и разрешении имеющихся противоречий.

«Предотвращение конфликта интересов – это активное вторжение представителя нанимателя в положения конфликта интересов в момент, когда государственный служащий осуществляет попытку неосновательного обогащения, в целях недопущения и (или) устранения возможных вредных последствий конфликта интересов для граждан, организаций и государства. То есть, предотвращение конфликта включает в себя процесс, в котором лицо ищет способ недопущения отрицательных последствий. А если таковые последствия уже наступили, то необходимо направить ресурсы на сглаживание ситуации» [17, с. 128].

С.Е. Чаннов дает следующее определение: «урегулирование конфликта интересов – регулирование, восстановление прежде имевшегося порядка на

основе принципов согласия и сотрудничества, основанных на обоюдных уступках сторон» [36, с. 33].

Итак, «урегулирование сводится к поиску компромиссов и обоюдному разрешению ситуации, которая окажет положительное влияние на обе стороны. В данном случае взаимодействие основывается на уступках обеих сторон» [8, с. 90].

А.А. Чистов предлагает следующее определение: «разрешение конфликта интересов – влезание в конфликтную ситуацию на любой стадии, для недопущения, либо устранения негативных последствий» [38, с. 216].

В широком смысле «под разрешением конфликта интересов понимается любое осознанное воздействие на все элементы и стадии развития конфликта» [29, с. 25]. В узком смысле это действие, направленное на поиск компромиссного способа разрешения ситуации, нормируемого требованиями законодательства.

Можно сказать, что основной целью разрешения конфликтной ситуации заключается в сглаживании последствий, которые уже наступили.

Рассмотрев три абсолютно разнообразных на первый взгляд термина назревает мысль о том, что основная их цель сводится к одному – разрешению конфликта интересов.

Правовая норма, в соответствии с которой государственный служащий призван принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, содержится в Общих принципах служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

М.В Федоров отмечает: «...в законодательстве Российской Федерации порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов регламентирован неосновательно. Это связано с терминологией, которая

весьма противоречива. Используемые термины некорректны. В связи с этим дальнейшее распространение данных норм о конфликте интересов на все виды государственной службы затруднено. Практическое применение и регламентация отдельных положений вызывает трудности...» [33, с. 127].

Порядок урегулирования конфликта интересов впервые был рассмотрен в Федеральном законе от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной и гражданской службе Российской Федерации». На сегодняшний день главной задачей государства в урегулировании конфликта интересов является распространение данных норм на всех лиц, которые принимают участие в государственной службе, начиная от органов местного самоуправления, заканчивая судьями.

В Концепции реформирования системы государственной службы, подписанной Президентом РФ в 2001 г. определяются «генеральные направления совершенствования административной системы страны, в число основных принципов функционирования системы государственной службы включён принцип этичности поведения государственного служащего» [18, с. 37]. Это положение нашло дальнейшее развитие в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих Российской Федерации» и в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

А.И. Полетаевкин обратил внимание на некоторую «ущербность существующего порядка приглашения в комиссии по урегулированию конфликта интересов так называемых независимых экспертов. Если такие эксперты работают в структурах, подведомственных тому федеральному органу, который и приглашает их в свои комиссии, то говорить об их независимости невозможно» [16, с. 5].

Директор департамента Минздравсоцразвития России отметил, что «в реализации антикоррупционных планов должна быть системность. Российские граждане должны понимать, что наше государство, будучи действительно правовым, способно к самоочищению, в том числе и от проявлений коррупции. Задача эта может быть решена через создание для служащих госаппарата позитивного образа государственного служащего» [12, с. 188].

К разнообразию методов борьбы с коррупционными проявлениями призвала Т.Я. Хабриева. По её мнению, «основная задача при выявлении случаев коррупции не наказать государственного служащего, а изъять полученное им в результате коррупционного действия обогащение. Для осуществления такого изъятия могут быть применены нормы Гражданского кодекса РФ (с необходимыми поправками) о признании сделок недействительными и о неосновательном обогащении. В этих случаях потерпевшим будет признаваться государство и в его пользу будет осуществляться взыскание неправомерно полученного госслужащим личного дохода» [35, с. 366].

Анализ законов и подзаконных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе позволяет сформулировать основные его этапы:

- «выявление (получение) информации о наличии конфликта интересов или возможном его возникновении;
- предварительное рассмотрение;
- рассмотрение и принятие преимущественно рекомендательного решения коллегиальным органом;
- принятие окончательного решения о наличии или отсутствии конфликта интересов и принятии мер» [2, с. 74].

Поскольку наиболее распространенным проявлением конфликта интересов является возникновение личной заинтересованности у служащего, «главным механизмом предотвращения и урегулирования конфликта интересов в сфере государственной гражданской и муниципальной службы сейчас предстает процедура сообщения государственными гражданскими и муниципальными служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов или представителем нанимателя, в случае, если он узнал о возникновении личной заинтересованности государственного (муниципального) служащего, способной привести к конфликту интересов» [3, с. 127].

Данный механизм можно представить в виде стадий:

- «1-я стадия - уведомление служащим в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о возникновении личной заинтересованности;
- 2-я стадия - предварительное рассмотрение уведомления уполномоченным лицом;
- 3-я стадия - комиссионное рассмотрение данного уведомления (для урегулирования конфликта интересов по данному вопросу на муниципальной службе указанная стадия является факультативной);
- 4-я стадия: принятие решения уполномоченным субъектом (представителем нанимателя (работодателя)).

При этом стоит учесть, что стадии механизма могут претерпевать некоторые изменения» [6, с. 262].

Конфликт интересов в любой сфере деятельности, не только на государственной службе очень сложно выявить, поскольку он может тщательно скрываться самим субъектом. Соответственно, ни одной стадии

им не будет пройдено и никакой ответственности он не понесет. Необходимо выработать систему мер и способов выявления конфликта интересов.

В целях минимизации основных рисков, связанных с реальным или потенциальным конфликтом интересов, органы внутренних дел могут запрещать своим сотрудникам:

- «использовать в личных интересах или интересах третьего лица деловые возможности, о которых сотруднику стало известно в связи с работой в органах внутренних дел или использованием имущества и/или информации органов внутренних дел;
- участвовать в целях получения прибыли или иной личной выгоды во взаимоотношениях с организациями, с которыми органы внутренних дел находятся в ситуации взаимоотношения, если такое участие не было сначала одобрено в письменной форме руководством органов внутренних дел в пределах полномочий, делегированных сотруднику самим руководством;
- передавать третьим лицам внутреннюю информацию органов внутренних дел в собственных интересах или в интересах третьих лиц;
- участвовать в любой деятельности вне занятости в органах внутренних дел, которая противоречит требованиям органов внутренних дел к рабочему времени сотрудника или которая влечет использование к выгоде стороннего работодателя возможностей органов внутренних дел, информации, являющейся собственностью государства (органов внутренних дел), полученных во время работы в системе органов внутренних дел» [21, с. 640].

В России лица, замещающие должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязаны «принимать меры по

недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов» (ч. 1 ст. 11 Закона о противодействии коррупции). Указанные лица должны осуществлять свою государственную, служебную деятельность таким образом, чтобы предвидеть риски конфликта интересов и стараться как можно эффективнее «управлять конфликтами», которые могут возникнуть.

«В России в государственных (муниципальных) органах не устанавливаются какие-либо специальные требования к процедуре уведомления, за исключением того, что само уведомление должно быть представлено в письменном виде.

Письменное уведомление может быть, как предварительным (с изложением фактов, свидетельствующих о возможности возникновения конфликта интересов), так и последующим (с изложением существа конфликта интересов). И все же в условиях российской действительности необходимо уточнить форму уведомления о конфликте интересов с учетом распространения этой обязанности и на лиц, не состоящих в служебных отношениях» [18, с. 38].

Представляется целесообразной наряду с предоставлением справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера подача представителю нанимателя, работодателю декларации о частных интересах.

В пункте 6 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» [30] в качестве одной из мер профилактики закреплено положение о развитии институтов общественного и парламентского контроля. Исходя из смысла данного положения, следует признать, что одним из критериев оценки деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции должно быть общественное мнение, поскольку другие показатели (данные ведомственных статистических отчетов) не отражают ситуацию в целом и не способны сформировать объективную картину динамики этой работы.

Напрашивается вывод о том, что нормативно правовая база требует постоянного совершенствования, а общество, постоянно развиваясь, должно своевременно реагировать на изменения, происходящие в государстве. Поэтому в целях совершенствования публичного управления для создания эффективной системы урегулирования конфликта интересов, в соответствии с мировой практикой, рекомендуется предпринять следующие меры:

1. Создать систему, позволяющую фиксировать личные интересы лиц, принимающих решения. В частности, дополнить Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» статьей 20.3 «Представление сведений о неимущественного характера» - «Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, гражданский служащий обязан подавать сведения о состоящих с ним в близком родстве или свойстве лицах (родителях, супругах, детях, братьях, сестрах, а также братьях, сестрах, родителях, детях супругов и супругов детей), гражданах или организациях, связанных с ним имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями: местах их работы, должностях, характере выполняемой ими работы, принадлежащих им и (или) поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц». Аналогичную норму внести и в Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

2. Сделать сведения о личных интересах должностных лиц доступными широкой общественности: позволить обществу отслеживать, чем могло руководствоваться должностное лицо при принятии того или иного решения.

3. На основании предоставленных сведений имущественного и неимущественного характера ограничить участие должностных лиц в принятии решений, затрагивающих их личные интересы.

2.3 Недостатки правового регулирования как фактор возникновения злоупотреблений в области урегулирования конфликта интересов

Положения, касающиеся урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе, закреплены в законодательстве Российской Федерации. В п. 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. №885 (в ред. Указа от 16 июля 2009 г. №814), впервые в законодательстве о публичной службе было установлено, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование конфликта интересов. Управлением по вопросам противодействия коррупции обеспечено своевременное представление лицами, замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей путем проведения комплекса организационных и методических мероприятий.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г., в качестве приоритетных антикоррупционных мер называет формирование действенного механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе. Дальнейшее правовое развитие данного механизма

связано с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», нормы которого частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых нормативных правовых актах о государственной гражданской службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на государственной службе и предлагающие новые методы его разрешения.

В административно-правовой науке отсутствует единое понимание термина «конфликт интересов». Большинство ученых наделяют данное определение рядом признаков и элементов, перегружающих его содержание и затрудняющих установление конфликта интересов на практике. По нашему мнению, конфликт интересов следует рассматривать как ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей и противоречит интересам государства. Именно такое «простое» определение позволяет выявить и установить конфликт интересов во всех его проявлениях.

Положение о запрете на получение государственным служащим подарков, закрепленное в ст. 575 ГК РФ содержит правовую неопределенность. Данная норма допускает дарение указанным лицам подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, в том числе, если это не связано с официальными мероприятиями. Думается, указанная норма должна быть построена таким образом, чтобы любое дарение государственному служащему в связи с его должностным положением или в связи с исполнением им служебных обязанностей являлось незаконным, за единственным исключением - дарение в связи с официальными мероприятиями.

Возможность заниматься иной оплачиваемой деятельностью должна быть только у отдельной категории государственных гражданских

служащих, и только после получения согласия комиссии по урегулированию конфликта интересов. Для этих случаев следует установить не уведомительный порядок, как это закреплено в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [31], а разрешительный.

Следует внести следующие изменения в Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержден указом Президента РФ от 01 июля 2010 г. №821, а также Положение 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, утв. указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065:

- закрепить полномочия государственного органа по собственной инициативе осуществлять проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими, а также лицами, претендующими на должности государственной службы; соблюдения государственным служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей;
- расширить перечень лиц, которые могут быть приглашены на заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее комиссия по урегулированию конфликта интересов);

- наделить комиссию по урегулированию конфликта интересов полномочиями по собственной инициативе запрашивать необходимую информацию, вызывать лиц, обладающих интересующей информацией;
- установить процедуру обжалования решения комиссии по урегулированию конфликта интересов внутри органа исполнительной власти;
- возложить на государственного служащего бремя доказывания при рассмотрении комиссией по урегулированию конфликта интересов указанных вопросов. Самоустранение государственного служащего от процесса рассмотрения комиссией по урегулированию конфликта интересов вопросов урегулирования конфликта интересов следует рассматривать как дисциплинарный проступок.

Необходимо установить административную ответственность за: неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим обязанности сообщать сведения о доходах, незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими. Целесообразно также предусмотреть административную ответственность за использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, однако не повлекшее содержащихся в ст. 285 УК РФ последствий. При этом, правом возбуждать дела об административных правонарушениях по указанным составам следует наделить органы прокуратуры, а правом рассматривать их – суд.

В качестве вида наказания за совершение указанных правонарушений следует предусмотреть штраф и дисквалификацию государственного служащего.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также федеральных законах, регулирующих прохождение государственной службы в правоохранительной сфере, следует закрепить ответственность в виде лишения государственного служащего дополнительных выплат стимулирующего характера (премии, денежное поощрение) за нарушение законодательства о конфликте интересов.

В целях осуществления надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции следует наделить прокурора полномочиями по получению в банках и иных кредитных организациях сведений о счетах и имеющихся на них средствах, причем без судебного решения, и внести соответствующие изменения в законодательство о прокуратуре РФ.

Своевременное выявление и эффективное разрешение конфликта интересов на государственной службе является одним из основных способов профилактики данного явления. В этих целях на постоянной основе совершенствуется законодательство о государственной службе, вырабатываются новые способы правового урегулирования конфликта интересов.

Поскольку полностью устранить возможность возникновения конфликта интересов в системе государственного управления затруднительно, необходимо научиться им управлять. По мнению М.В. Воробьевой «управление конфликтами - процесс осознанного целенаправленного воздействия на конфликты с целью их профилактики и конструктивного завершения, а также уменьшения их негативного и усиление позитивного влияния на функционирование и взаимодействие структурных элементов органов государственной власти по достижению целей, для реализации которых они были созданы» [5, с. 90]. Собственно,

выявление и разрешение представляют собой сложный механизм управления конфликтом интересов на государственной службе.

В ходе исследования предыдущих вопросов темы были выделены следующие общие проблемы выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе:

- несовершенство морально-нравственного воспитания;
- несовершенство нормативно правового регулирования Российской Федерации в сфере противодействия коррупции на всех уровнях (федеральном, региональном и местном);
- несовершенство правовых механизмов обнаружения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, недостатки в практике их применения;
- отсутствие комплексной научно методологической основы обнаружения и разрешения конфликта интересов.

В настоящий момент в сфере предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе создана достаточная нормативная база, закрепляющая нормативные основы определения конфликта интересов и основополагающего понятия «личная заинтересованность», порядок противодействия указанному явлению, способы и механизмы предотвращения. В каждом из этих правовых документов конфликту интересов уделено самое пристальное внимание, поскольку он считается проявлением коррупционного поведения и является первым шагом к административно- и уголовно-наказуемой коррупции. Поэтому так важно выявлять и предотвращать его на самой ранней стадии возникновения.

К сожалению, сегодня эффективные способы и механизмы осуществления такой деятельности отсутствуют. Это связано с тем, что основа конфликта интересов не столько правовая, сколько этическая.

Поведение государственного служащего должно соответствовать этическим правилам, сформировавшимся и в обществе, и на службе. В первую очередь, государственным (муниципальным) служащим нарушаются правила служебного поведения. Несоблюдение со стороны ряда государственных и муниципальных служащих этических стандартов служебного поведения принято считать одним из наиболее серьезных препятствий на пути формирования правового механизма предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления, что в конечном итоге приводит к различного рода должностным злоупотреблениям. В связи с этим, органами государственной власти разрабатываются кодексы этики и служебного поведения государственных служащих различного уровня.

Наряду с кодексами этики, нормы законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере государственной службы, предусматривают правила в виде ограничений, запретов, требований определенного поведения в конкретном виде деятельности.

Такие правила называют антикоррупционными стандартами поведения. Они формируют устойчивое антикоррупционное поведение, направленное «не только на предупреждение совершения коррупционных проступков, но и снижение самой вероятности их совершения» и предотвращение их негативных последствий.

Указанные механизмы предупреждения конфликта интересов не будут работать, если обстановка службы не дисциплинирует государственного служащего. Например, в Великобритании стратегия по управлению конфликтами интересов выстроена вокруг программы утверждения в сфере государственной службы принципов неподкупности и честности. Лояльность служащих по отношению к государству и их воздержание от дискредитирующей гражданскую службу деятельности обеспечиваются за счет действия Морального кодекса поведения государственных служащих.

Интерес в рамках управления конфликтами в государственном секторе представляет опыт Сингапура. «Основная идея заключается в стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения государственного служащего к превышению своих служебных полномочий для удовлетворения личных потребностей. Достижение указанной цели происходит за счет следующих основных принципов:

- оплата труда государственных служащих приравнивается к средней заработной плате успешно работающих менеджеров в частном секторе;
- требовательность и строгость в делах, связанных с конфликтом интересов и коррупцией в отношении государственных служащих для поддержания позитивного имиджа и авторитетности высокопоставленных политических личностей;
- четко регламентируемая и контролируемая ежегодная отчетность государственных служащих обо всех доходах, расходах и имуществе (в большинстве случаев сотрудники Бюро по расследованию случаев коррупции проверяют все банковские, акционерные и другие счета государственных служащих);
- устранение излишних административных барьеров для развития государственного и экономического секторов» [6, с. 214].

Правовое регулирование выявления и предотвращения конфликта интересов на государственной службе, как уже было сказано, осуществляется посредством достаточного количества нормативно-правовых актов, однако, оно представляется рассогласованным, нечетким. Поэтому требует внесения соответствующих изменений.

Не будем повторяться по поводу неопределенности самого понятия конфликта интересов на государственной службе, поскольку и другие проблемные вопросы нуждаются в законодательном урегулировании.

Например, необходимо внести изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность и состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Речь идет об увеличении числа членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, до двух третей от общего числа членов комиссии. При этом заседание комиссии становится правомочным, если в нем участвуют не менее половины от числа членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе. Внедрение указанных правил будет способствовать объективной оценке ситуации на предмет конфликта интересов и принятию обоснованных решений по их урегулированию.

Одной из проблем практики является невозможность в отдельных случаях применить предусмотренные законами дисциплинарные взыскания и увольнение за неурегулированный конфликт интересов. При направлении в комиссии прокурорами соответствующих информации в отношении государственных гражданских служащих, допустивших конфликт интересов, служебный контракт (трудовой договор) расторгается по инициативе самого служащего. Зачастую это происходит по согласованию с работодателем, поскольку закон это не запрещает. В итоге допущенный конфликт интересов никаких негативных последствий для названных лиц не влечет, не препятствует замещению ими в дальнейшем должностей государственной службы.

Кроме того, комиссии, как правило, в силу ограниченных полномочий не могут установить факт личной заинтересованности служащих. В связи с

этим значительное количество направляемой прокурорами в комиссии информации не находит подтверждения. Таким образом, действующий порядок не позволяет эффективно реализовать предусмотренные законом меры ответственности за неурегулированный конфликт интересов и нуждается в совершенствовании.

С учетом этого предлагается установить административную и уголовную ответственность за нарушение норм о конфликте интересов. Такая практика используется во многих странах мира. Например, закрепить в главе 17 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации дополнительный состав административного правонарушения, предусматривающий ответственность за нарушения в части предупреждения конфликта интересов, в том числе в форме непредставления в соответствующую комиссию сведений о лицах, с которыми может быть связана личная заинтересованность, способная повлечь конфликт интересов, а также предоставления неполных или не соответствующих действительности сведений при условии возникновения конфликта интересов. В качестве административного наказания целесообразно установить дисквалификацию (лишение права занимать должности в системе государственного управления) на определенный срок (например, до трех лет). Изменения сформулировать следующим образом:

«Статья 17.18. Нарушение законодательства о конфликте интересов.

1. Непредоставление лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя (работодателя) или в соответствующую комиссию сведений о личной заинтересованности или лицах, с которыми может быть связана личная заинтересованность, способная повлечь конфликт интересов, а также

предоставление неполных или не соответствующих действительности сведений при условии возникновения конфликта интересов - влечет дисквалификацию на срок до двух лет.

2. Непредоставление представителем нанимателя (работодателя) в соответствующую комиссию сведений о том, что ему стало известно о возникновении у лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов – влечет дисквалификацию на срок до трех лет».

Что касается уголовной ответственности, то необходимо внести в главу 30 «Преступления против государственной власти и интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» уголовного кодекса Российской Федерации состав преступления, предусматривающий ответственность за повторное совершение предложенного административного состава правонарушения с назначением в качестве основного вида наказания лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Изменения можно сформулировать так:

«Статья 285.5 Нарушение законодательства о конфликте интересов, лицом, подвергнутым административному наказанию.

1. Нарушение законодательства о конфликте интересов, лицом подвергнутым административному наказанию за нарушение, предусмотренное частью 1 статьи 17.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, - наказывается лишением права занимать определенные должности или

заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет.

2. Нарушение законодательства о конфликте интересов, лицом подвергнутым административному наказанию за нарушение, предусмотренное частью 2 статьи 17.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, - наказывается лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет».

Такие правовые меры будут более эффективны для предотвращения конфликта интересов на государственной службе.

Проблемы выявления как потенциального, так и реального конфликта интересов на государственной службе также связаны тем, что ситуация конфликта интересов является обоюдовыгодной для лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и лица, на которое направлена личная заинтересованность государственного служащего. В связи с этим, личная заинтересованность тщательно скрывается и выявить ее практически невозможно. Повышение прозрачности всей системы государственного управления – является фундаментом профилактики ситуаций конфликта интересов на государственной службе.

В целях выявления степени «прозрачности» были просмотрены официальные интернет-сайты Министерств Саратовской области (всего 17) и Правительства Саратовской области. Было выявлено, что лишь на семи из них можно найти информацию, связанную с урегулированием конфликта интересов - Министерство здравоохранения области, Министерство экономического развития области Министерство природных ресурсов и экологии области Министерство занятости, труда и миграции области Министерство по делам территориальных образований области

Министерство внутренней политики и общественных отношений области Министерство культуры Саратовской области. В то же время

информация находится не на главной странице, а как правило, во вкладке «Дополнительные разделы» в разделе «Реализация антикоррупционной политики» и носит обрывочный или завуалированный характер, например, вкладка «Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» (Министерство здравоохранения области). В указанные разделы помещена информация о доходах и расходах государственных служащих (однако, при попытке просмотра доходов служащих Министерства занятости, труда и миграции области открылась страница с формулировкой «Контент отсутствует на сайте»), рекомендации по поведению в случае возникновения личной заинтересованности, способной привести к конфликту интересов: как себя вести в такой ситуации, к кому и куда обратиться, на некоторых страницах выложена Памятка Генеральной Прокуратуры РФ «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» с типичными ситуациями и т.п. Информация же о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и ее заседаниях была найдена только на сайте Министерства культуры Саратовской области и, как ни печально, за 2019 год заседаний не проводилось, а по другим годам информация отсутствует.

Исходя из проведенного мини-исследования, все-таки можно сделать несколько выводов:

- отождествление противодействия коррупции и проявлений конфликта интересов на государственной службе не идет на пользу практике выявления и предупреждения последнего;
- деятельность органов государственной власти по предупреждению конфликта интересов, способах его выявления, несмотря на нормативные требования, не является открытой;

- активная деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов практически отсутствует.

Следовательно, эффективная борьба с данным негативным проявлением на государственной службе невозможна без гражданского общества. Например, в странах Европейского Союза уделяется первостепенно внимание обеспечению административной прозрачности по при приеме на государственную службу. «Административная прозрачность подразумевает под собой обеспечение доступа граждан к административным файлам, данным о развитии карьеры служащих, включая дисциплинарные вопросы» [6, с. 221]. Интересный опыт можно отследить в Дании, Швеции и Финляндии: в этих странах распространена практика публикации списков всех претендентов на государственную службу, и неотобранное лицо может даже ознакомиться с личными делами своих непосредственных конкурентов.

Опираясь на опыт зарубежных стран и требования объективной действительности, можно предложить внести изменения в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части урегулирования основ общественного контроля за системой выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, дополнив его статьей 13.5 «Осуществление общественного контроля». В данной статье необходимо предусмотреть субъектов контроля, порядок его реализации.

Например, при многих Министерствах и других государственных учреждениях существуют Общественные советы. Представляется, что они могли бы взять на себя контролирующую функцию. Общественные советы, аккумулируя поступающую информацию от граждан, при условии, что требования законодательства об открытом доступе к необходимым сведениям будут соблюдены государственными органами и

соответствующими государственными служащими, смогут выявлять и во взаимодействии со специализированными подразделениями по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции предотвращать конфликт интересов на государственной службе, а также активизируют деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Наряду с общественным контролем необходимо внедрять современные информационно-коммуникационные технологии, обеспечивающие максимальную автоматизацию административно-управленческих процессов; развивать технические средства контроля за деятельностью должностных лиц, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, применять технические средства контроля деятельности должностных лиц в процессе исполнения служебных функций, связанных с непосредственным контактом с физическими и юридическими лицами.

Предложенные меры по оптимизации законодательства в сфере предупреждения конфликта интересов на государственной службе помогут устранить проблемы его выявления, предотвращения и урегулирования.

Заключение

Урегулирование конфликтов интересов на государственной службе является одной из наиболее актуальных проблем в построении демократического государства.

На данный момент возрастает число чиновников, которые злоупотребляют своими полномочиями. Поэтому так важно изучать конфликты интересов как в целом, так и в сфере государственного управления.

Конфликтом интересов является ситуация, которая происходит вследствие заинтересованности государственного служащего, когда он оказывает влияние на выполнение им своих должностных полномочий. Тогда возникает разногласие между интересами населения и личной заинтересованностью должностного лица, что приводит к причинению вреда жителям, организации либо стране в целом.

В процессе работы были проанализированы понятие и сущность категории «конфликт интересов» и «конфликт интересов на государственной службе», его формы проявления, способы и механизмы урегулирования, а также правовое положение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта.

Изучение указанных аспектов показало, что в сфере выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе остаются проблемные вопросы, требующие совершенствования нормативно-правовой основы борьбы с данным феноменом.

Анализируя представленное определение, можно заметить, что оно довольно обширно и абстрактно, что не совсем приемлемо и удобно в такой сфере как антикоррупционная деятельность. Кроме того, в нем отмечены разновидности личной заинтересованности (прямая и косвенная), однако не один нормативный акт не содержит ясных критериев их разграничения. До

момента чёткого определения и закрепления на законодательном уровне данных критериев, данные категории будут носить характер оценочных.

К ним можно отнести: оценочность, неточность основных понятий – конфликт интересов и личная заинтересованность, регламентированных законодательством; рассогласованность норм Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации, Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» между собой; недостаточность законодательно закрепленных способов и механизмов, реализуемых для урегулирования конфликта интересов на государственной службе; неурегулированность правового положения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта и контроля за ними; непрозрачность системы выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе и др.

Исходя из проведенного мини-исследования, все-таки можно сделать несколько выводов:

- отождествление противодействия коррупции и проявлений конфликта интересов на государственной службе не идет на пользу практике выявления и предупреждения последнего;
- деятельность органов государственной власти по предупреждению конфликта интересов, способах его выявления, несмотря на нормативные требования, не является открытой;
- активная деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов практически отсутствует.

Выявленные проблемы диктуют необходимость продолжения совершенствования законодательства, регулирующего общественные

отношения в области выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе. В связи с этим, внесем следующие предложения.

1. Учитывая, что конфликт интересов в целом и, личная заинтересованность в частности, могут и не обладать коррупционным характером, чтобы разграничить их восприятие в негативном и позитивном смыслах, было бы целесообразно указать на заинтересованность в неосновательном, противоправном получении выгод и благ различного рода.

Предлагается уточнить универсальное понятие конфликта интересов в законе, дополнив часть 2 статьи 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»:

«В части 1 настоящей статьи под личной заинтересованностью понимается возможность неосновательного получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи...».

2. Выработать для каждой области применения (государственная служба, муниципальная служба, правоохранительная служба, военная служба) свои определения конфликта интересов, учитывая специфику службы и исполняемых функций управления либо применить ситуационный подход к определению конфликта интересов, то есть законодательно закрепить перечень типичных ситуаций конфликта интересов на государственной службе с указанием на их характерные признаки.

3. Создать систему, позволяющую фиксировать личные интересы лиц, принимающих решения.

В частности, дополнить Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» статьей 20.3 «Представление сведений о неимущественного характера» - «Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, гражданский служащий обязан подавать сведения о состоящих с ним в близком родстве

или свойстве лицах (родителях, супругах, детях, братьях, сестрах, а также братьях, сестрах, родителях, детях супругов и супругов детей), гражданах или организациях, связанных с ним имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями: местах их работы, должностях, характере выполняемой ими работы, принадлежащих им и (или) поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц». Аналогичную норму внести и в Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

4. Предусмотреть административную и уголовную ответственность.

Закрепить в главе 17 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации дополнительный состав административного правонарушения:

«Статья 17.18. Нарушение законодательства о конфликте интересов.

1. Непредоставление лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя (работодателя) или в соответствующую комиссию сведений о личной заинтересованности или лицах, с которыми может быть связана личная заинтересованность, способная повлечь конфликт интересов, а также предоставление неполных или не соответствующих действительности сведений при условии возникновения конфликта интересов - влечет дисквалификацию на срок до двух лет.

2. Непредоставление представителем нанимателя (работодателя) в соответствующую комиссию сведений о том, что ему стало известно о возникновении у лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов личной заинтересованности, которая

приводит или может привести к конфликту интересов – влечет дисквалификацию на срок до трех лет».

Внести в главу 30 «Преступления против государственной власти и интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» уголовного кодекса Российской Федерации новый состав преступления:

«Статья 285.5 Нарушение законодательства о конфликте интересов, лицом, подвергнутым административному наказанию.

1. Нарушение законодательства о конфликте интересов, лицом подвергнутым административному наказанию за нарушение, предусмотренное частью 1 статьи 17.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, - наказывается лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет.

2. Нарушение законодательства о конфликте интересов, лицом подвергнутым административному наказанию за нарушение, предусмотренное частью 2 статьи 17.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, - наказывается лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет».

5. Внести изменения в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части урегулирования основ общественного контроля за системой выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, дополнив его статьей 13.5 «Осуществление общественного контроля».

В данной статье необходимо предусмотреть субъектов контроля, порядок его реализации. Например, при многих Министерствах и других государственных учреждениях существуют Общественные советы.

Представляется, что они могли бы взять на себя контролируемую функцию.

б. Наряду с общественным контролем необходимо внедрять современные информационно-коммуникационные технологии, обеспечивающие максимальную автоматизацию административно-управленческих процессов; развивать технические средства контроля за деятельностью должностных лиц, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, применять технические средства контроля деятельности должностных лиц в процессе исполнения служебных функций, связанных с непосредственным контактом с физическими и юридическими лицами.

Предложенные меры оптимизируют законодательство в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе и повысят эффективность его выявления и разрешения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Борщевский Г. А. Государственная служба: учебник и практикум для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 480 с.
2. Бунтовская Л. Л. Конфликтология: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 144 с.
3. Вахрушев Д.С., Лаврова Е.В., Асриев С.А. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов как путь устранения внутренних угроз экономической безопасности и совершенствования публичного управления // Социальные и гуманитарные знания. 2017. Т. 3. № 2 (10). С. 126-130.
4. Виритько Е.С. Конфликт интересов: вопросы теории и практики // Ученые заметки ТОГУ. 2018. Т. 9. № 4. С. 276-280.
5. Воробьева М.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 66-69.
6. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Н. А. Лось, Ю. А. Холоденко. М.: Издательство Юрайт, 2020. 325 с.
7. Епифанов А.Е. Теоретические основы механизма противодействия коррупции в отечественном праве // Вестник Волгоградского Государственного университета. 2019. № 4 (21). С. 123-129.
8. Завитова С.В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы правоприменительной практики // Ius Publicum et Privatum. 2019. № 2 (4). С. 15-20.
9. 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) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

10. Коновалов В.А. Понятие и сущность административно-правового противодействия коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2017. №4. С. 333-335.

11. Кузнецова И.Л. Конфликт интересов на государственной службе: понятие, нормативное закрепление // Марийский юридический вестник. 2019. № 4 (15). С. 30-34.

12. Логинова С.Д., Сёмикова Е.О. Сущность и виды внутриорганизационных конфликтов // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 3 (37). С. 186-188.

13. Лопарев А. В. Конфликтология: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 298 с.

14. Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/onlinecgi?req=doc&base=LAW&n=207971> (дата обращения: 19.09.2022).

15. Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов (подготовлен Минтрудом РФ по состоянию на 24 декабря 2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73229166/#review> (дата обращения: 19.09.2022).

16. Охотский Е.В. Понятие «конфликт интересов» в административном праве Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15. № 4 (53). С. 118-129.

17. Охременко И. В. Конфликтология: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 154 с.

18. Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15.10.2012 № 18–2/10/1–2088 «Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/5> (дата обращения 19.09.2022).

19. Полетавкин А.И. Коррупция: сущность и принципы противодействия // Economics. Право. 2019. №5. С. 1-6.

20. Приказ Комитета по противодействию коррупции Республики Крым от 30.03.2016 № 72 «О порядке сообщения лицами, замещающими должности государственной гражданской службы Республики Крым в Комитете по противодействию коррупции Республики Крым, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [Электронный ресурс]. – URL: [http://https://kpk.rk.gov.ru/file/Приказ%2072\(1\).pdf](http://https://kpk.rk.gov.ru/file/Приказ%2072(1).pdf) (дата обращения 19.09.2022).

21. Прокофьев С. Е. Государственная служба: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 200 с.

22. Решение № 2-359/2020 2-359/2020~М-292/2020 М-292/2020 от 9 июля 2020 г. по делу № 2-359/2020 [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/EVW0b7aGfybu/> (дата обращения 19.09.2022).

23. Сахарова Д.А., Галкин А.И. Изучение лучших практик и моделей управления конфликтами в государственном секторе // Центральный научный вестник. 2019. Т. 4. № 3 (68). С. 36-38.

24. Старыгина П.С. Юридический конфликт: понятие, причины, особенности, типология // Марийский юридический вестник. 2018. № 2 (25). С. 15-17.

25. Тараканов Д.И. Проблема коррупции в современной России и способы противодействия ей // Проблемы науки. Право. 2019. №12. С. 113-115.
26. Тропина Д.В. Конфликт интересов на муниципальной службе: теоретико-правовой аспект и судебная практика // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 2. С. 7 - 11.
27. Тухватуллин Т.А. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 5 - 9.
28. Тугаева Е.В. Комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе: проблемы правового регулирования и практической деятельности (на примере Энгельсского муниципального района) // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 2 (29). С. 636-643.
29. Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справ. правовая система.
30. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» // Парламентская газета от 31 декабря 2008 г. N 90
31. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2021) // КонсультантПлюс: справ. правовая система
32. Федоров А.В. Конфликт интересов как юридический конфликт // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 38-41.
33. Федоров М.В. Конфликт интересов: доктрина и законодательное регулирование // Право и государство: теория и практика. 2017. № 9 (153). С. 125-128.

34. Фоменков А.И. Социальный конфликт: генезис понятия, эволюция идей, типология // Гуманитарный научный вестник. 2018. № 6. С. 8-22.
35. Хабриева Т. Я. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография. М., 2012. 672 с.
36. Чаннов С. Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11. С. 32-34.
37. Чернова Г. Р. Конфликтология: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 203 с.
38. Чистов А. А. Правовые проблемы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти современной России // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2018. №12. С. 215-217.
39. Чистякова Л.В., Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. Л.В. Чистяковой, А.В. Касьянова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2018. 1608 с.