

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 кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Антикоррупционные стандарты в сфере противодействия коррупции»

Студент

Е.А. Баранова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

д.ю.н., проф. Н.А. Боброва

руководитель

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Консультанты

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы

д.ю.н, проф. Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 2019 г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой кандидат юридических наук, доцент

Н.В. Олиндер

(личная подпись)

« ____ » _____ 2019 г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	
1.1. Правовое регулирование противодействия коррупции на государственной службе.....	12
1.2. Антикоррупционные стандарты в системе государственной службы: понятие и нормативно-правовые основы.....	25
ГЛАВА 2. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	
2.1. Понятие конфликта интересов.....	38
2.2. Личная заинтересованность государственного служащего.....	47
2.3. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.....	55
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И КОНФЛИКТУ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ	
3.1. Нормативно-правовые требования, предъявляемые к поведению государственных служащих Самарской области.....	65
3.2. Судебная практика в сфере противодействия коррупции по спорам, возникающим в связи с предотвращением конфликта интересов в государственной службе Самарской области.....	77
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	92
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	98

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования.

Коррупция как социально-правовое явление современной действительности представляет реальную угрозу национальной безопасности, нормальному функционированию публичной власти, верховенству закона, демократии, правам и свободам человека и гражданина, социальной справедливости. Постоянно видоизменяясь и трансформируясь, коррупция способствует снижению доверия населения к государству, властным структурам общества, тормозит социально-экономическое развитие, ослабляет правопорядок в стране в целом. Кроме того, губительные последствия коррупционных проявлений непосредственно угрожают престижу страны на международной арене, прямо или косвенно сказываются на жизнедеятельности каждого гражданина Российской Федерации. Поэтому на борьбу с коррупцией направлены все государственно-правовые средства, но существенного результата пока достичь не удалось.

По данным Transparency International по Индексу восприятия коррупции Россия по состоянию на 2018 г. занимает 138 место из 180 и набрала 28 баллов из 100. Следует заметить, что до 2018 года, три года подряд Россия набирала в ИВК 29 баллов, т.е. ее положение в индексе оставалось стабильным, а изменение мест (в 2015 году — 119-е, в 2016 — 131-е, в 2017 – 135-е) было связано с переменами в других странах, с включением или исключением некоторых стран из Индекса¹.

По данным доклада Глобального коррупционного барометра каждый четвертый опрошенный заявил, что платил взятки в течение последнего года при взаимодействии с теми или иными государственными органами. 57% опрошенных недовольны тем, как их правительства борются с коррупцией. Вместе с тем, более половины опрошенных считают, что простые люди могут

¹ Индекс Восприятия Коррупции [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html?sphrase_id=13226. (Дата обращения: 28.01.2019 г.).

противостоять коррупции. Этот показатель наиболее высок среди тех, кто моложе 24 лет. Лучше всего по этому показателю дела обстоят в Бразилии, Гренландии, Коста-Рике, Парагвае и Португалии (82–83%), хуже всего — в Белоруссии, Чехии, Украине, Венгрии и Словакии (от 10 до 18%). В среднем по миру наиболее коррумпированными считаются полицейские и избираемые чиновники (их назвали по 36% опрошенных)².

Проведенные социологические исследования в Самарской области показали динамику снижения количества жителей Самарской области, оценивающих уровень коррупции в регионе как высокий (в 2015 году – 34,1 %, в 2016 году – 24 %, в 2017 году – 20 %, в том числе в органах исполнительной власти (в 2015 году – 30,1 %, в 2016 году – 24 %, в 2017 году – 20 %) ³. Однако это не дает повода для оценивания ситуации с коррупцией как положительной, в связи с чем, противодействие данному явлению является одним из приоритетных направлений внутренней политики Российской Федерации.

Одним из важных направлений деятельности органов государственной власти в сфере противодействия коррупции является введение антикоррупционных стандартов в системе государственной и муниципальной служб. При этом, отсутствие единых антикоррупционных стандартов является одной из причин противоречивых подходов, применяемых к определению и внедрению данных стандартов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. В связи с чем, актуальнейшей проблемой настоящего времени является разработка и нормативно-правовое закрепление антикоррупционных стандартов в системе государственной и муниципальной служб, имеющих своей целью повышение эффективности борьбы с коррупцией.

² CORRUPTION: CITIZENS' VOICES FROM AROUND THE WORLD // Global Corruption Barometer [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsiy/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsiy-.html>. (Дата обращения: 28.01.2019 г.).

³ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772/>. (Дата обращения: 28.01.2019 г.).

Достаточно сложным правовым средством противодействия коррупции, требующее правовой и правоприменительной проработки, является конфликт интересов.

Несмотря на нормативное закрепление понятия «конфликт интересов» не прекращается полемика вокруг теоретико-правового осмысления данной научно-правовой категории. Не сложилось единого понимания типологий конфликта интересов.

Неоднозначно решается вопрос относительно субъектного состава лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Практическая реализация некоторых механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов сталкивается с определенными трудностями, вызванными, в первую очередь, недостаточной проработкой юридических норм. В частности, в системе российского законодательства не закреплено единого, четкого алгоритма воплощения меры по отказу государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, не определено и само значение понятия «выгода». В связи с этим отсутствуют и прецеденты практического воплощения механизма. Затруднительны на практике при урегулировании конфликта интересов и процедуры самоотвода из-за отсутствия нормативно-закрепленного алгоритма ее осуществления.

Таким образом, тема настоящей магистерской диссертации – «Антикоррупционные стандарты в сфере противодействия коррупции» является актуальной, как в теоретико-правовом, так и в правоприменительном аспектах.

Степень научной разработанности темы магистерской диссертации.

Проблема коррупции имеет междисциплинарный характер и исследуется не только специалистами права, а также социологами⁴ и экономистами⁵.

⁴ См., например: Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: социологический анализ: дисс ... д-ра социологических наук. – М., 2015. - 393 с.

⁵ См., например: Балян Э.В. Специфика противодействия теневым экономическим отношениям и коррупции в сфере природопользования: дисс. ... канд. эконом. наук. - Тамбов, 2012 - 217 с.; Азовский С.Ю.

Значительное развитие в последнее время получила научно-теоретическая база коррупции и конфликта интересов как одного из правовых средств ее противодействию.

Ученые-юристы исследуют конституционно-правовые⁶ и уголовно-правовые меры⁷ противодействия коррупции, изучают альтернативные механизмы разрешения споров как основы противодействия коррупции⁸, выявляют уголовно-правовые и криминологические аспекты противодействия коррупции⁹.

С недавнего времени внимание ученых привлекают административно-правовые средства противодействия коррупции, что обусловлено различными структурными преобразованиями в системе органов государственной власти и управления, а также развитием законодательной основы противодействия коррупции. Начиная с середины 2000-х годов вектор противодействия коррупции сместился в административно-правовую плоскость, отсюда и интерес к соответствующим правовым средствам. В этом контексте можно привести ряд исследований, в которых административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы проанализированы в самых различных ракурсах. Так, обозначенной проблеме посвящены следующие работы: А.С. Дылькова¹⁰, А.В. Куракина¹¹, Д.Н. Кочеманова¹², А.Ю. Вателя¹³, К.В. Севрюгина¹⁴ и др. Каждый из

Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности: ди. ... канд. эконом. наук. – М., 2009. – 213 с.

⁶ См.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2016. - 512 с.

⁷ Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. И.С. Власов. - М.: ИЗиСП, 2014. - 432 с.

⁸ См.: Гайдаенко Шер Н.И. Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н.Г. Семилотина. - М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. - 176 с.

⁹ См.: Паршин И.С. Противодействие коррупции: уголовно-правовой и криминологический анализ: дисс... канд. юрид. наук. - Нижний Новгород, 2014. – 289 с.

¹⁰ См.: Дыльков А.С. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции: сравнительный анализ опыта России и США: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2015.

¹¹ См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2008.

¹² См.: Колчманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009.

¹³ См.: Ватель А.Ю. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2013.

перечисленных выше авторов избрал свой методологический подход к исследованию данной проблемы. Но все эти работы объединяет один посыл, который говорит о том, что административно-правовые средства - наиболее эффективные средства в деле противодействия коррупции. Однако не стоит идеализировать названные правовые средства. Несмотря на их важность, они все же не являются абсолютной панацеей в деле противодействия коррупции в силу целого ряда причин.

Существенными, с точки зрения исследования административно-правового регулирования противодействия коррупции, выглядят работы, в которых рассматриваются отдельные, ранее неизвестные российскому законодательству средства противодействия коррупции, в частности такое средство, как разрешение конфликта интересов на государственной службе. В этом контексте достаточно содержательными представляются работы: С.Ю. Щеколдина¹⁵, Д.Д. Матвеева¹⁶ и др. Внимание ученых привлекает проблема понятия¹⁷, типологии¹⁸, субъекты, содержание и предмет¹⁹ конфликта интересов.

Возникновение конфликта интересов дает возможность отметить то, что государственная служба является тем местом, где объективно происходит столкновение частного и публичного интересов, и, соответственно, необходимо своевременно реагировать на данную ситуацию с помощью административно-правовых средств. Завершая теоретический обзор, касающийся применяемых правовых средств, следует обратить внимание на интерес научной общественности к институту дисциплинарной ответственности, с недавнего

¹⁴ См.: Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2011.

¹⁵ См.: Щеколдин С.Ю. Конфликт интересов в государственно-служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2011.

¹⁶ См.: Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009.

¹⁷ См., например: Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. - 2016. - № 6. - С. 26 – 38; Дедов Д.И. Конфликт интересов. - М.: Волтерс Клувер, 2004. – 288 с.

¹⁸ См.: Нисневич Ю. А. Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения // Общественные науки и современность. – 2014. – № 3. – С. 25.

¹⁹ Selyukov M.V., Khudyakova E.I.N., Shalygina N.P. The role of conflict in public service // Научный результат. Серия: Социология и управление. - 2017. - Т. 3. - № 1 (11). - С. 19-25.

времени используемой в решении рассматриваемой проблемы. В частности, этой проблеме посвящены, например, работы: Р.С. Сорокина²⁰, А.Л. Юсупова²¹.

Коррупция является предметом исследования не только отечественных, но и зарубежных исследователей²².

Таким образом, проблема коррупции и конфликта интересов как одного из правовых средств противодействия коррупции является достаточно активно обсуждаемой и исследуемой проблемой современной научной общественностью.

Цель магистерского исследования – изучить, исследовать и провести комплексный теоретико-правовой анализ коррупции и конфликта интересов в государственной службе и выявить практику противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе на примере Самарской области.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть особенности правового регулирования противодействия коррупции на государственной службе;
- 2) проанализировать понятие и нормативно-правовые основы антикоррупционных стандартов в системе государственной службы;
- 3) рассмотреть понятие конфликта интересов;
- 4) исследовать личную заинтересованность государственного служащего как содержательную составляющую конфликта интересов;
- 5) определить порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе;
- 6) исследовать нормативно-правовые основы антикоррупционных стандартов к поведению государственных служащих Самарской области;

²⁰ См.: Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2016.

²¹ См.: Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2014.

²² См., например: Krikščiūnas R., Matulienė S. The conception of corruption and its forms in public administration of Lithuania // Вопросы российского и международного права. - 2013. - № 4. - С. 38-55; Bertok J. Oecd supports the creation of sound ethics infrastructure: oecd targets both the 'supply side' and the 'demand side' of corruption // Public Personnel Management. - 1999. - Т. 28. - № 4. - С. 673-687; Semynin A.S. Europol and eurojust in the fight against political corruption // Russian Journal of Legal Studies. - 2015. - № 1 (3). - С. 28-35.

7) выявить проблемы, возникающие на практике в сфере противодействия коррупции по спорам в сфере предотвращения конфликта интересов в государственной службе Самарской области.

Объект исследования – комплекс общественных отношений, возникающие в сфере противодействия коррупции в государственной службе Российской Федерации.

Предмет исследования – нормативные правовые акты федерального и регионального значения на примере Самарской области, регулирующие противодействие коррупции и порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов в государственной службе Российской Федерации, а также правоприменительная практика и доктринальные исследования.

Методология исследования. Комплексный характер темы магистерской диссертации предопределил целесообразность использования системного, структурно-функционального, сравнительно-правового, институционального и других методологических приемов и подходов исследования.

Теоретическая основа исследования представлена в трудах следующих ученых: Н.А. Антоновой, В.И.В. Бараненковой, Н.А. Бобровой, Д.И. Дедова, Д.Е. Зайкова, И.С. Изолитова, О.В. Казаченковой, О.В. Костюниной, В.И. Михайлова, В.В. Наумова, А.Ф. Ноздрачева, Р.В. Петухова, П.И. Сащико, К.В. Севрюгина, А.А. Тарасова и др.

Эмпирическая база магистерского исследования представлена федеральным и региональным законодательством Самарской области, подзаконными нормативно-правовыми актами (указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ), ведомственными нормативными актами, судебной практикой.

Научная новизна исследования заключается в положениях, которые выносятся на защиту:

- в магистерской диссертации были сформулированы следующие определения:

антикоррупционный стандарт в системе государственной службы - наиболее оптимальный типовой образец противодействия коррупции, ориентированный на деятельность государственных служащих; образец, который учитывает причинные комплексы коррупции и при его реализации в практической деятельности способствует ее искоренению, снижению коррупции или минимизации причиняемого ей ущерба;

конфликт интересов в сфере государственной службы - ситуация, при которой возникает противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред) в случае прямой или косвенной личной заинтересованности государственного служащего как реально, так и теоретически имеющая возможность оказать влияние на ненадлежащее исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей;

личная заинтересованность государственного служащего - основанное на должностных полномочиях намерение государственного служащего в получении дополнительной возможности увеличения роста объема потребления материальных и нематериальных благ как самим государственным служащим, так и в пользу третьих лиц;

- целесообразно в легальное определение понятия «конфликт интересов» включить личную заинтересованность нематериального характера, что позволит расширить понятие «конфликт интересов» с точки зрения включаемого в него круга интересов, что, в свою очередь, положительно скажется на правоприменительной практике в работе комиссий по урегулированию конфликта интересов;

- необходимо закрепить в подзаконных нормативных правовых актах, которые устанавливают особенности предотвращения конфликта интересов в различных государственных органах, список или перечень конкретных ситуаций при которых возможно возникновение конфликта интересов;

- необходимо решить ряд вопросов, направленных на совершенствование деятельности комиссий по решению конфликта интересов:

систематизировать нормативно-правовую базу для всех органов судебной, законодательной власти и прокуратур для организации работы комиссий по решению конфликта интересов с учетом особенностей каждой из ветвей власти;

внести изменения в Федеральный закон № 279-ФЗ «О противодействии коррупции» в части нормативного закрепления требования к руководителям государственного и муниципального органа власти обязательного рассмотрения протокола заседания комиссии и исполнения в пределах своей компетенции содержащихся в нем рекомендаций;

предусмотреть ответственность для членов комиссии за недобросовестное исполнение ими своих полномочий, так как в настоящий момент такая ответственность отсутствует.

- на федеральном уровне необходимо разработать типовую форму антикоррупционного стандарта для государственных служащих, что позволит подвести к единому знаменателю содержание антикоррупционного поведения служащих.

Научно-практическое значение магистерской диссертации заключается в сделанных предложениях и выводах по проблеме исследования, которые направлены на противодействие коррупции и совершенствование порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Структура магистерской диссертации. Магистерская диссертация структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемых источников.

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1. Правовое регулирование противодействия коррупции на государственной службе

Коррупция, как весьма стойкое явление в системе государственной службы, в настоящее время является одной из глобальных проблем и деструктивных сил российского государства, препятствующая его цивилизованному развитию. По справедливому замечанию В.А. Шабалина, «с древних времен коррупция является одним из наиболее устоявшихся видов отклоняющегося поведения. Она возникает в тех сферах общественного организма, где интересы частных лиц, групп, предпринимательских структур пересекаются с властными функциями государственного аппарата и представляющих его чиновников»²³.

По сей день, достаточно высокий уровень коррупции наблюдается в системе государственной службы Российской Федерации²⁴, что сказывается не только на экономическом развитии страны и регионов, но и подрывает как внутренний, так и международный авторитет государственной власти, а также моральное состояние общества в целом. В связи с чем, проблема противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации должна носить достаточно содержательный характер, от решения которой напрямую зависит повышение эффективности публичного управления, улучшение социально-экономического развития государства.

Проблема коррупции в той или иной степени существует во многих странах, однако трудно найти правовое демократическое социальное индустриально развитое государство, где уровень коррупции был бы высок. В

²³ Шабалин В.А. Бизнес и государственная коррупция // Экономическая преступность. - М., 1994. - С. 27.

²⁴ См.: Пудаков Е.Р. Государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции. – Уфа: Изд-во Башкирского института социальных технологий (филиала) Образовательного учреждения профсоюзов «Академия труда и социальных отношений», 2015. – С. 68.

этой связи нельзя не согласиться с Е.В. Охотским, который отмечает, что «правовое государство и государство коррумпированное - понятия несовместимые»²⁵. Данный тезис можно развивать: эффективно организованная государственная служба и коррупция - категории также несовместимые. Исходя из этого, каждое государство должно вести непримиримую борьбу с коррупцией, осуществляя целый ряд мероприятий и, в частности, формируя атмосферу нетерпимости к этому явлению, институализируя общество, а также развивая и укрепляя свое правовое пространство.

Надо сказать, что в институализированном обществе право является далеко не основным регулятором общественных отношений. На первый план в этом социуме выходят такие регулирующие средства, как профессионализм, авторитет, репутация, общественное мнение, этика, а также иные базовые гуманистические завоевания. Конечно, перечисленные ценности не существуют сами по себе, некоторые из них находят свое нормативное закрепление в соответствующих законах и иных нормативных правовых актах. Именно на их основе выстраивается система противодействия коррупции в целом ряде правовых демократических государств. Однако в условиях переходного периода, в котором много лет пребывает наша страна, говорить о гуманистических идеалах не представляется возможным.

В настоящее время, система противодействия коррупции в Российской Федерации представляет собой комплексный организационно-правовой институт, выстраиваемый из степени общественной опасности коррупционных проявлений²⁶.

Правовую основу противодействия коррупции в системе государственной службы составляет комплекс нормативно-правовых актов различных отраслей права, так как по справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова и Е.Н. Трикоз «противодействие коррупции должно идти по всему

²⁵ Противодействие коррупции / Под ред. Е.В. Охотского. - М., 2016. - С. 29.

²⁶ Петренко Н.И., Якштас Т.М. Коррупция: понятие и признаки, тенденции проявления, современное состояние и проблемы противодействия // Алтайский юридический вестник. – 2018. - № 3 (23). – С. 74.

правовому фронту. Само право органически чуждо коррупции, и нет сомнений в его победе»²⁷.

Право и закон, возможно, наиболее эффективные средства противодействия коррупции, однако развитие законодательства о противодействии коррупции и о государственной службе еще не гарантирует решения обозначенной проблемы. Очевидно, что принятые в свое время законы не позволяют сформировать в стране эффективную государственную службу, так как в противодействие коррупции в системе государственной службы должны быть задействованы и иные социальные регуляторы, а также моральные императивы²⁸.

Как уже неоднократно констатировалось в самых разных источниках, коррупция сопровождает всю историю нашей страны, однако не на всех этапах государственного строительства рассматриваемому социальному явлению противопоставлялась содержательная правовая основа. Такое положение вещей самым негативным образом отражалось на качестве правового регулирования противодействия коррупции как в сфере государственного управления, так и в системе государственной службы. На всех этапах развития государственности формы коррупции видоизменялись, подстраиваясь под логику социально-экономического развития, а также под те или иные приоритеты государственной политики. Разные сферы государственного управления в различной степени подвергаются коррупционному воздействию, что, в свою очередь, отражается на уровне развития соответствующей нормативно-правовой базы. В истории российского государства традиционно в наибольшей степени подверженными коррупции были такие сферы государственного управления, как военное снабжение, система государственного заказа, а также государственная служба²⁹.

Исторически законодательство о государственной службе развивалось несколько быстрее правовой основы противодействия коррупции. Тем не

²⁷ Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. - 2007. - № 5. - С. 39.

²⁸ Покровский О.В. Система правового регулирования и средства противодействия коррупции на государственной гражданской службе // Современное право. - 2018. - № 3. - С. 14.

²⁹ См.: Там же. – С. 14.

менее, на определенном этапе государственного строительства законодательство о противодействии коррупции постепенно интегрировалось в нормативную основу, регулирующую государственную службу, превращаясь в единую правовую основу противодействия коррупции.

Начало современному периоду развития правовых основ противодействия коррупции в системе государственной службы было положено изданием Указа Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (далее - Указ № 361)³⁰, который долгое время был по сути единственным нормативным правовым актом, определяющим основные направления противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. В данном Указе были изложены административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы.

В настоящее время противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы осуществляется на основе положений Конституции РФ как документа, обладающего высшей юридической силой. Следует заметить, что Конституция РФ прямо ничего не говорит о вопросах коррупции в сфере государственного управления, но, тем не менее ориентирует органы государственной власти на защиту прав и свобод граждан от различного рода нарушений, а также определяет стратегические направления обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью.

Несмотря на это в юридической литературе высказывалась точка зрения о необходимости закрепления в Конституции РФ функции по противодействию коррупции. В частности, А.В. Куракин считает, что «государству нужен комплекс административно-правовых средств, направленных на противодействие коррупции, а также необходима антикоррупционная политика. Для ее становления вполне обосновано закрепление в Конституции отдельной функции государства - функции противодействия коррупции в

³⁰ Указ Президента РФ от 04.04.1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета. – 1992г. – 7 апреля. - № 80.

органах государственной власти и местного самоуправления. Закрепление в Конституции соответствующего положения заложит основу формирования антикоррупционных норм во всех законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих общественные отношения в сфере публичного управления»³¹. Несмотря на важность данного положения, оно не получило поддержки в научной среде. Тем не менее, это не умаляет значения Конституции РФ как основополагающего акта в регулировании отношений, связанных с противодействием коррупции в системе государственной службы.

В решение проблемы противодействия коррупции вовлечен целый ряд государств и международных организаций. В этой связи в международном праве появился целый ряд конвенций и иных документов, предписания которых направлены на противодействие коррупции в самых разных сферах публичного управления. В научной литературе отмечается, что «к настоящему моменту сформировалась система международно-правового сотрудничества государств по борьбе с коррупцией, представляющая собой комплексный механизм взаимодействия государств на универсальном, региональном, субрегиональном и двустороннем уровнях. О формировании такой системы свидетельствуют наличие самостоятельных конвенционного и институционального механизмов противодействия коррупции, их взаимосвязанное и взаимообусловленное использование, а также комплексное применение специфических форм сотрудничества по предупреждению и борьбе с коррупцией»³².

Российская Федерация самым непосредственным образом включилась в глобальный процесс противодействия коррупции: подписаны и ратифицированы Конвенция ООН против коррупции (далее - Конвенция)³³, Конвенция Совета Европы об установлении уголовной ответственности за

³¹ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2008. - С. 16.

³² Талапина Э.В. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. - 2006. - № 6. - С. 5.

³³ 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) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 26. - Ст. 2780.

коррупцию 1999 года³⁴. Подписание последнего документа ознаменовало вступление нашей страны в Группу государств против коррупции. Российская Федерация является также участником целого ряда международных организаций и международных соглашений, в связи с чем поддерживает приемлемые для себя положения и берет на себя выполнимые обязательства, направленные на противодействие коррупции. Т.Я. Хабриева отмечает, что «международное право в орбите противодействия коррупции не следует рассматривать в качестве универсального «ключа», от использования которого работа по искоренению коррупции в стране автоматически улучшится. Международное право работает на пользу государству только тогда, когда внедрение международных правовых норм является выверенным, последовательным, отвечает национальным интересам Российской Федерации и имеет комплексный характер»³⁵.

В рамках Содружества Независимых Государств действует Модельный закон «О противодействии коррупции» 2008 года³⁶, который регулирует общественные отношения в сфере противодействия коррупции; определяет организационные основы противодействия коррупции и т.д. (ст. 1).

Несмотря на важность международно-правовых стандартов противодействия коррупции, основной базой в деле противодействия коррупции выступает национальное законодательство. Ключевым законом, определяющим государственную политику в сфере противодействия коррупции, является Федеральный закон «О противодействии коррупции» (далее - Закон № 273-ФЗ)³⁷. Следует отметить, что далеко не все положения данного Закона находят практическую реализацию, однако, ряд его предписаний довольно четко регламентирует государственно-служебные

³⁴ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 20. – Ст. 2394.

³⁵ Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой и А.В. Федорова. - М., 2015. - С. 284.

³⁶ Модельный закон о противодействии коррупции (новая редакция) (Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-20 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2009. - № 43. - С. 429 - 446.

³⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 52. (Ч. 1). – Ст. 6228.

отношения. В частности, Закон № 273-ФЗ определяет порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8); представления сведений о расходах (ст. 8.1); обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9); ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст. 14) и др.

В ходе административной реформы и реформы государственной службы были разработаны средства противодействия коррупции, нормативно закрепленные в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Закон № 79-ФЗ)³⁸. В данном Законе установлены такие антикоррупционные средства противодействия коррупции в сфере государственной службы, как запреты, связанные с гражданской службой (ст. 17), требования к служебному поведению (ст. 18), порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе и представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 19) и о расходах (ст. 20).

Необходимо отметить, что средствами противодействия коррупции Закон № 79-ФЗ наполнялся постепенно, вместе с развитием законодательства о противодействии коррупции. Изначально отдельные предписания, касающиеся противодействия коррупции, выглядели весьма декларативно, поскольку не существовало механизма реализации некоторых из них; кроме того, не было соответствующей правоприменительной практики. В частности, это касается осуществления контроля за выполнением такой обязанности гражданского служащего, как представление сведений о доходах и имуществе. Не был понятен и организован порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе и др. Но по мере формирования законодательства о

³⁸ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3215.

противодействию коррупции соответствующие положения Закона № 79-ФЗ получали свое содержательное и практическое наполнение.

Важным законодательным актом в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы является Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³⁹, предписания которого приблизили российское законодательство о противодействии коррупции к реализации ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции.

В системе правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственной службы действуют ряд подзаконных нормативных правовых актов, важное значение среди которых занимают Указы Президента РФ⁴⁰, направленные на совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы, повышение качества его формирования, совершенствование системы профессионального развития государственных служащих, их профессионализма и компетентности, повышение престижа гражданской службы, совершенствование механизмов противодействия коррупции в системе гражданской службы.

Из Указа «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» следует, что совершенствование института государственной гражданской службы невозможно без решения проблемы коррупции в ее системе. В этой связи не случайно, что в законодательстве и в целом ряде программных документов,

³⁹ Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 50. (Ч. 4). - Ст. 6953.

⁴⁰ См., например: Указ Президента РФ от 02.04.2013 г. № 309 (ред. от 30.10.2018) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1670; Указ Президента РФ от 08.03.2015 г. № 120 (ред. от 15.07.2015) «О некоторых вопросах противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 10. – Ст. 1506; Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2018. - № 27. – Ст. 4038; Указ Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 33. – Ст. 5165.

посвященных регулированию государственно-служебных отношений, вопросы противодействия коррупции выходят на первый план.

Глава государства как гарант обеспечения прав и свобод человека и гражданина решает ключевые задачи в сфере противодействия коррупции. В соответствии с указами Президента РФ создано Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции⁴¹, утверждены состав Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции⁴².

Важное место в правовом регулировании противодействия коррупции в системе государственной службы занимают постановления Правительства РФ, касающиеся регулирования отношений, связанных с противодействием коррупции⁴³.

В механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации важное место занимают нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые детализируют законодательство о противодействии коррупции применительно к определенной сфере государственно-служебной деятельности, а также определяют важные направления противодействия коррупции в соответствующем сегменте государственного управления.

В частности, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти определяются порядок уведомления о фактах склонения государственного служащего к совершению коррупционного правонарушения, порядок предоставления сведений о доходах и имуществе, а также перечень функций, при реализации которых возникают коррупционные

⁴¹ Указ Президента РФ от 03.12.2013 г. № 878 (ред. от 14.06.2018) «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 49. (Ч. VII). – Ст. 6399.

⁴² Указ Президента РФ от 28.07.2012 г. № 1060 (ред. от 22.06.2018) «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 32. – Ст. 4481.

⁴³ См., например: Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 568 (ред. от 15.02.2017) «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» // собрание законодательства РФ. – 2013. – № 28. – Ст. 3833; Постановление Правительства РФ от 18.12.2014 г. № 1405 (ред. от 25.03.2015) «О некоторых вопросах противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 52. (Ч. 1). – Ст. 7782.

риски⁴⁴. Особое место в ряду этих актов занимают разъяснительные документы Министерства труда и социальных отношений РФ⁴⁵, «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков»⁴⁶.

В субъектах Российской Федерации приняты региональные законы о государственной гражданской службе, развивается своя правовая основа противодействия коррупции.

Так, в Самарской области нормативно-правовые основы противодействия коррупции заложены помимо рассмотренных выше федеральных законов и региональным законодательством, в числе которых прежде всего следует назвать Законы Самарской области: «О противодействии коррупции в Самарской области»⁴⁷, «О государственной гражданской службе Самарской области»⁴⁸.

На территории Самарской области действует государственная программа Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014

⁴⁴ См., например: Приказ Минобрнауки России от 24.04.2013 г. № 306 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2013. – 05 июля. - № 145; Приказ Минфина РФ от 14.09.2010 г. № 447 «Об организации уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минфина России и назначаемыми на должность Министром финансов Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, и их территориальных органов об иной оплачиваемой работе» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; Приказ Минздрава России от 25.12.2015 г. № 1010 «Об утверждении Перечня функций Министерства здравоохранения Российской Федерации, при реализации которых возникают коррупционные риски» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁵ Письмо Минтруда России от 13.11.2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; Письмо Минтруда России от 25.12.2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁶ Письмо Минтруда России от 25.12.2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁷ Закон Самарской области от 10.03.2009 г. № 23-ГД (ред. от 13.06.2017) «О противодействии коррупции в Самарской области» // Волжская коммуна. – 2009. – 12 марта. - № 83(26542).

⁴⁸ Закон Самарской области от 06.04.2005 г. № 103-ГД (ред. от 17.07.2018) «О государственной гражданской службе Самарской области» // Волжская коммуна. – 2005. – 7 апреля. - № 62.

- 2021 годы» (далее - Госпрограмма)⁴⁹, участниками и исполнителями которой являются все органы исполнительной власти и местного самоуправления Самарской области.

В развитие положений федерального законодательства Губернатором Самарской области принято Постановление «Об утверждении Порядка взаимодействия регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и кадровых служб (подразделений) Администрации Губернатора Самарской области, секретариата Правительства Самарской области и органов исполнительной власти Самарской области при проведении проверок в целях противодействия коррупции»⁵⁰.

На территории Самарской области действует ряд ведомственных целевых программ, направленных на противодействие коррупции в системе государственной службы Самарской области⁵¹.

Подобная практика регулирования противодействия коррупции в системе гражданской службы сложилась во многих субъектах Российской Федерации. Однако в отдельных субъектах Федерации законодательная основа противодействия коррупции развивалась более интенсивно. В ряде субъектов Федерации этические стандарты служебного поведения определяются в подзаконных нормативных правовых актах. Так, в Самарской области распоряжением Правительства Самарской области утвержден Кодекса этики и

⁴⁹ Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 673 (ред. от 30.10.2018) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2021 годы» // Волжская коммуна. – 2013. – 28 ноября - № 391(28807).

⁵⁰ Постановление Губернатора Самарской области от 13.01.2017 г. № 6 «Об утверждении Порядка взаимодействия регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и кадровых служб (подразделений) Администрации Губернатора Самарской области, секретариата Правительства Самарской области и органов исполнительной власти Самарской области при проведении проверок в целях противодействия коррупции» // Волжская коммуна. – 2017. – 17 января. - № 9(29904).

⁵¹ См.: Приказ департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области от 29.03.2016 г. № 10-п (ред. от 25.10.2018) «Об утверждении Ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области» на 2016 - 2018 годы» // Волжская коммуна. – 2016. – 17 мая. - № 118(29664); Приказ управления записи актов гражданского состояния Самарской области от 24.06.2016 г. № 174-ОД (ред. от 05.10.2018) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности управления записи актов гражданского состояния Самарской области» на 2016 - 2018 годы» // Волжская коммуна. – 2016. – 20 июля. - № 182(29728) и др.

служебного поведения государственных гражданских служащих Самарской области»⁵².

Во многих законодательных и иных нормативных правовых актах, принятых в субъектах Российской Федерации, посвященных проблеме противодействия коррупции, в сущности содержатся те же предписания, что и в Законе № 273-ФЗ, однако есть ли смысл дублировать в региональном законе уже имеющиеся федеральные предписания? В законодательных и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, связанных с противодействием коррупции, необходимо отражать региональную специфику обозначенной проблемы, закреплять положительно зарекомендовавшие себя профилактические меры противодействия коррупции, отсутствующие на федеральном уровне.

Следует отметить, что на федеральном уровне принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁵³. Также в целом ряде федеральных органов исполнительной власти приняты аналогичные акты⁵⁴.

Этические кодексы служебного поведения государственных служащих в сфере противодействия коррупции имеют не последнее значение. Подобное регулирование существует в целом ряде государств. Э.В. Талапина отмечает, что «в мировой практике принято закрепление морально-этических требований к государственным служащим в особом кодексе их поведения. Такой кодекс устанавливает стандарты поведения служащего, отвечающего принципам

⁵² Распоряжение Правительства Самарской области от 09.03.2011 г. № 49-р «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵³ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁴ См., например: Приказ Минюста России от 23.03.2011 г. № 93 (ред. от 03.04.2014) «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; Приказ Минфина России от 17.04.2014 г. № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

справедливости, честности, лояльности, прозрачности, ответственности и отчетности»⁵⁵.

Этические принципы служебного поведения государственных служащих направлены не только на противодействие коррупции, но и на формирование положительного имиджа государственной службы, без которого невозможно завоевать доверие и поддержку граждан, привлечь на государственную службу честных и ответственных людей. А это особенно важно в современный период развития российской государственности. Ю.С. Самсонова справедливо отмечает: «Государственная гражданская служба является существенной частью системы управления, в связи с чем она несет на себе ответственность за эффективность и конкурентоспособность ее функционирования. А поэтому данное обстоятельство обуславливает обращение к проблеме повышения ее имиджа в глазах населения нашей страны. В этой связи необходимы соответствующие средства по оздоровлению нравственной среды государственной службы во взаимосвязи с реализацией таких мер по формированию позитивного имиджа госслужбы, как изменение системы мотивации труда госслужащих. Кроме того, необходимо совершенствование нормативной правовой основы, которая обеспечила бы нормальное функционирование государственной гражданской службы; совершенствование системы контроля и надзора за соблюдением законодательства о госслужбе; создание системы качества регламентации публичных услуг, оказываемых госслужащими; формирование социально-ориентированной системы госслужбы, соответствующей новой парадигме общественного развития российского общества»⁵⁶.

В качестве пробелов правового регулирования в сфере противодействия коррупции в сфере государственной службы отмечают отсутствие в действующем федеральном законодательстве норм, регулирующих лоббирование, раскрытие бенефициарных собственников активов и защиту

⁵⁵ Талапина Э.В. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. - 2006. - № 6. - С. 5.

⁵⁶ Самсонова Ю.С. Имидж государственной службы в условиях административного реформирования в российском обществе: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. - Ростов н/Д, 2011. - С. 12.

заявителей о коррупции. С целью решения данного законодательного пробела в научной литературе обосновывается необходимость ратификации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию⁵⁷, в которой сформулирован подход, облегчающий жертвам коррупционных преступлений защищать свои интересы в рамках гражданского права. По мнению А.Н. Морозова, участие Российской Федерации в названной Конвенции не только дополнило бы действующее национальное законодательство важным международно-правовым инструментарием, но и положительным образом отразилось бы на международном престиже нашего государства в целом⁵⁸.

Таким образом, существующее регулирование в сфере противодействия коррупции в России достаточно содержательно. Тем не менее, наличие соответствующих правовых норм еще не гарантирует полного решения обозначенной проблемы. Развитие правовой основы противодействия коррупции - это лишь начальный этап в ее решении. В связи с чем еще предстоит многое сделать для того, чтобы снизить уровень коррупции в системе государственной службы, и только затем приступить к формированию честного и ответственного корпуса государственных служащих, способных решать самые сложные и важные задачи.

1.2. Антикоррупционные стандарты в системе государственной службы: понятие и нормативно-правовые основы

Одним из важнейших направлений деятельности органов государственной власти в сфере противодействия коррупции является введение антикоррупционных стандартов, что предусмотрено п. 5 ст. 7 Закона № 273-ФЗ.

⁵⁷ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS №174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (Россия не участвует).

⁵⁸ Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. - 2014. - № 3. - С. 89.

Упоминание об антикоррупционных стандартах можно найти, например, в Соглашении между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией от 25.12.2013 г.⁵⁹ В ст. 9 Соглашения закреплено, что «Стороны осуществляют взаимодействие в целях унификации законодательства, регулирующего вопросы противодействия коррупции, а также введения антикоррупционных стандартов, т.е. установления для соответствующей сферы правового регулирования единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области».

В Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции⁶⁰, антикоррупционные стандарты, являясь одним из принципов совершенствования законодательства в сфере противодействия коррупции, представляют собой комплекс гарантий, ограничений и запретов уголовного, административного и гражданско-правового характера в приоритетных сферах правового регулирования.

Этими же Рекомендациями государствам СНГ предлагается закрепить в законодательстве согласованные правовые дефиниции, в том числе определение термина «антикоррупционные стандарты».

Определение антикоррупционного стандарта сформулировано в ч. 7 ст. 2 модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике»⁶¹, согласно которой антикоррупционные стандарты - это «единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или

⁵⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией (Заключено в г. Москве 25.12.2013) // Бюллетень международных договоров. - 2014. - № 11. - С. 74 - 79.

⁶⁰ Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции (Приняты в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-17 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2013. - № 57 (часть 2). - С. 125 - 140.

⁶¹ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2004. - № 33. - С. 225 - 260.

запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы».

Аналогично определяется антикоррупционный стандарт в постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ «О новой редакции модельного закона «О противодействии коррупции»⁶².

В п. 5 ст. 7 Закона № 273-ФЗ к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относится введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Таким образом, в модельных правовых актах государств-участников СНГ и законодательстве Российской Федерации термин «антикоррупционный стандарт» определяется как система гарантий, запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции.

Следует отметить, что такое определение антикоррупционного стандарта является слишком узким по своему содержанию и не может в полной мере отражать сущность данного термина.

По данному поводу А.А. Каширкина, исследовавшая антикоррупционные стандарты ОЭСР, отмечает, что «Конвенция ОЭСР представляет собой сложный и разветвленный международно-правовой акт и включает в себя в качестве приложений статистические данные, комментарии, рекомендации, согласованные общие элементы уголовного законодательства, а также предусматривает специальный механизм контроля за ее реализацией – все это в определенной мере предопределило формирование и становление антикоррупционных стандартов ОЭСР как особой категории правовых

⁶² Модельный закон о противодействии коррупции (новая редакция) (Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-20 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2009. - № 43. - С. 429 - 446.

регуляторов...»⁶³. Кроме того, она упоминает стандарты, которые не могут быть отнесены ни к гарантиям, ни к ограничениям, ни к запретам, называя в числе антикоррупционных стандартов, например, положение о том, что ответственность должна распространяться на всех лиц⁶⁴.

А.А. Тарасов, исследуя антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве, определяет систему антикоррупционных стандартов в уголовном процессе как «комплекс научно обоснованных и вытекающих из принципов уголовного судопроизводства правил, обеспечивающих антикоррупционную направленность нормативного регулирования уголовно-процессуальной деятельности, т.е. ограничивающих произвольное и бесконтрольное использование властных полномочий недобросовестным правоприменителем, своевременное выявление и предотвращение фактов коррупции, минимизацию их негативных последствий по конкретным уголовным делам»⁶⁵.

Э.В. Талапина формулирует понятие антикоррупционного информационного стандарта «как систему межотраслевых гарантий, запретов и ограничений, определяющих значение информации в антикоррупционной политике государства. Данный стандарт должен быть реализован в конкретных правовых нормах»⁶⁶.

Наибольшей разработки антикоррупционные стандарты подвергаются исследователями применительно к государственной и муниципальной службе.

Так, под антикоррупционным стандартом поведения сотрудников Следственного комитета В.В. Наумов и А.М. Станкевич предлагают понимать комплексный нормативный правовой (локальный) акт, «который должен закрепить не только корпоративные (внутренние) правовые, но этические нормы и правила (в совокупности – запреты, ограничения, обязанности и

⁶³ Каширкина А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. - 2013. - № 10. - С. 76.

⁶⁴ Там же. - С. 77.

⁶⁵ Тарасов А.А. Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению // Уголовное судопроизводство. - 2010. - № 1. - С. 160.

⁶⁶ Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. - М.: Юриспруденция, 2015. - С. 174.

дозволения) антикоррупционного поведения правоохранителя в профессиональной и бытовой сферах, в целях формирования у личного состава высоких моральных устоев, влекущих понимание необходимости строгого следования соответствующим одобряемым поведенческим моделям»⁶⁷.

В.В. Астанин подвергает критике правовое регулирование антикоррупционных стандартов и отмечает слабую разработанность этого инструмента. Он, в частности, отмечает, что при соблюдении запретов и ограничений по государственной службе, которые составляют сущность антикоррупционных стандартов, не исчезают причины и условия коррупции, а сами запреты и ограничения не способны предотвратить коррупционные проявления, которые не связаны с линией поведения государственных служащих, направленной на инициирование коррупции. Кроме того, он обращает внимание на то, что не могут рассматриваться в качестве антикоррупционных стандартов в соответствии с имеющимся их нормативным определением административные регламенты исполнения государственных функций, которые не содержат системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений⁶⁸.

А.В. Куракин подчеркивает важность этических стандартов служащих, процедур отбора, подготовки и ротации кадров, механизмов налогового контроля⁶⁹. На соответствие антикоррупционных стандартов морально-этическим нормам указывает и С.Н. Елисеев⁷⁰.

К антикоррупционным стандартам предлагают относить также и административные процедуры, т.е. установленный порядок поступления на

⁶⁷ Наумов В.В., Станкевич А.М. К вопросу о формировании антикоррупционного стандарта поведения сотрудников Следственного комитета РФ // Вестник Екатеринбургского института. - 2017. - № 3 (39). - С. 108.

⁶⁸ Астанин В.В. Антикоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 6 - 8.

⁶⁹ Куракин А.В. Международные и зарубежные стандарты административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Российская юстиция. - 2009. - № 3. - С. 44.

⁷⁰ Елисеева С.Н. Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // В сборнике: Саратовской области - 80 лет: история, опыт развития, перспективы роста. Сборник научных трудов по итогам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях / Отв. ред. Н.С. Яшин. - 2016. - С. 16.

службу и ее прохождения, включая проведение конкурсов на замещение вакантных должностей и др.⁷¹

По большей части все споры ученых сводятся к содержательной составляющей антикоррупционных стандартов.

По мнению П.И. Сашеко, попытка сведения антикоррупционных стандартов лишь к гарантиям, ограничениям, запретам или дозволениям представляется не отвечающей целям противодействия коррупции. Антикоррупционные стандарты, к примеру, могут касаться процедурных или технических вопросов, например, содержать требования к сайтам государственных органов и пр.⁷²

С учетом изложенного актуальной является разработка понятия антикоррупционного стандарта и научно обоснованных подходов к разработке подобных стандартов с целью повышения эффективности борьбы с коррупцией среди государственных служащих.

При определении термина «антикоррупционный стандарт» следует исходить из значения слова «стандарт» – это типовой образец, которому должно удовлетворять что-либо по параметрам, форме, качеству; единообразная типовая форма организации, осуществления чего-либо⁷³.

В научной литературе по стандартизации определяются цели стандартизации, предмет стандарта, аспект (вид) стандарта и уровень стандарта. Например, стандарты могут быть классифицированы по уровню: на индивидуальные, компании, межотраслевые или ведомственные; национальные; международные. Аспект (вид стандарта) может касаться образца формы договора или соглашения, системы условных обозначений и др. Различным может быть предмет стандарта (техника, промышленность, торговля и др.)⁷⁴.

⁷¹ Антонова Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 10. - С. 29.

⁷² Сашеко П.И. О некоторых проблемах разработки антикоррупционных стандартов // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. - 2014. - № 7. - С. 74.

⁷³ Словарь русского языка: в 4-х т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Русский язык, 1981-1984. – Т. 4. – 1984. – С. 247.

⁷⁴ Орлов Б.М. Некоторые проблемы теории стандартизации. – М.: Изд-во стандартов, 1968. – С. 15-18.

Предметом антикоррупционных стандартов являются способы борьбы с коррупцией. Антикоррупционные стандарты могут различаться по аспекту (положения о разрешении конфликта интересов, административные процедуры, уголовно-правовые стандарты, административно-правовые стандарты и пр.); по уровню (юридического лица, ведомственные, отраслевые, межотраслевые, межгосударственные, международные).

Антикоррупционный стандарт может разрабатываться для процедур, касаться компетенции должностного лица либо иных аспектов (требования к сайтам государственных органов, стендам об административных процедурах, размещаемых в помещениях государственных органов, где осуществляется прием граждан, стандарты осуществления звукозаписи или видеозаписи во время приема граждан и др.).

Аспекты антикоррупционных стандартов можно классифицировать по сферам деятельности (стандарты нормативно-правового регулирования; управления; кадровой политики; поведения должностных лиц; деятельности по осуществлению гражданского контроля).

Также можно классифицировать антикоррупционные стандарты по отраслям правового регулирования (в сфере уголовно-правового регулирования, гражданско-правового регулирования и др.), либо в зависимости от правовых институтов (стандарты криминализации коррупции, стандарты ответственности и пр.).

Возможно и иное деление (стандарты в области декларирования доходов и имущества, назначения на должности, стандарты противодействия коррупции в области здравоохранения, в промышленности, в сфере государственных закупок и пр.). Выделение аспектов стандартизации зависит от целей разработки стандартов⁷⁵.

Применительно к антикоррупционным стандартам важным является вопрос об их нормативно-правовом закреплении. Антикоррупционные стандарты могут содержаться в международных договорах, в рекомендациях

⁷⁵ Сащико П.И. Указ. соч. – С. 75.

международных организаций и иных нормах «мягкого права». В.В. Михайлов указывает, что положения международных актов имеют разную степень директивности и в этой связи государства-участники могут быть обязаны выполнить соответствующее требование либо могут сделать это по своему усмотрению, либо только рассмотреть возможность внедрения стандарта, а иногда внедрение стандарта возможно лишь в тех пределах, которые соответствуют конституции⁷⁶. Имплементация международных стандартов в области борьбы с коррупцией в ряде случаев может требовать ратификации или утверждения.

Антикоррупционные стандарты могут также закрепляться во внутригосударственных законах и иных внутригосударственных нормативных правовых актах. Выбор нормативного правового акта, в котором предполагается закрепить антикоррупционный стандарт, зависит от аспекта этого стандарта и его уровня, универсальности либо ориентированности на противодействие коррупции в определенной отрасли, степени обязательности, возможности создания правового регулирования, отвечающего требованиям определенности, соблюдением принципов криминализации (если речь идет об уголовно-правовых стандартах), а также иными обстоятельствами.

Процесс разработки стандартов имеет свои закономерности, которые выработаны теорией стандартизации. Не останавливаясь подробно на положениях данной теории, следует обратить внимание на некоторые моменты разработки стандартов.

Как отмечается в литературе по стандартизации, конечные цели стандартизации на каждом уровне общие для всех уровней, а сами стандарты специфичны для каждого уровня, но они должны соответствовать стандартам на более высоком уровне и должны быть скоординированы со стандартами на более низком уровне⁷⁷. Применительно к стандартам в области борьбы с коррупцией также важна координация на всех уровнях.

⁷⁶ Михайлов В. Международные антикоррупционные стандарты и их отражение в законодательстве Российской Федерации // Уголовное право. - 2013. - № 5. - С. 94.

⁷⁷ Орлов Б.М. Некоторые проблемы теории стандартизации. – М.: Изд-во стандартов, 1968. – С. 18.

Так, А.А. Каширкина справедливо указывает: «Антикоррупционным стандартам, сформированным в документах ОЭСР, прежде всего в Конвенции ОЭСР, в иерархии международных антикоррупционных стандартов специальной направленности придается наиболее важное значение. При этом искусственно нивелируется роль универсальных антикоррупционных стандартов ООН, содержащихся в Конвенции ООН против коррупции⁷⁸, которые с точки зрения международного права должны занимать высшее иерархическое место в системе антикоррупционных стандартов, нежели стандарты других международных межправительственных и неправительственных организаций, включая ОЭСР, ГРЕКО, ФАТФ, G20, «Трансперенси Интернешнл»...»⁷⁹. Точно так же антикоррупционные стандарты, разрабатываемые в рамках юридического лица или отрасли деятельности, должны быть согласованы со внутригосударственными и международными антикоррупционными стандартами.

Целями стандартизации в области борьбы с коррупцией могут быть: развитие международного сотрудничества в этой области, унификация законодательства, устранение условий совершения коррупционных преступлений, криминализация новых форм коррупционных проявлений, установление административных процедур и др.

Специалистами в области стандартизации разрабатываются методики разработки стандартов, которые включают в себя: определение необходимости разработки стандарта; определение лиц, ответственных за разработку стандарта; установление материалов, которые должны быть использованы при разработке стандартов с учетом современного развития уровня науки; определение сферы действия и содержания разрабатываемого стандарта, а также его прогрессивного характера; определение функций стандарта, установление влияния стандарта, обусловленного его содержанием; определение элементов показателей стандарта (понятия; обозначения; данные,

⁷⁸ 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) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 26. - Ст. 2780.

⁷⁹ Каширкина А.А. Указ. соч. - С. 78.

относящиеся к людям; и др.); определение принципов систематизации стандарта; обеспечение связи между разрабатываемым стандартом и существующими, устранение противоречий между стандартами различного уровня; внедрение стандарта, установление реальных сроков опробования и пересмотра; оценка эффективности стандарта⁸⁰.

В зависимости от видов стандартизации могут выделяться и иные методические принципы. Так, например, методическими принципами комплексной стандартизации являются системность (учет связи между элементами объекта стандартизации и определение взаимоувязанных требований как к самому объекту, так и к основным элементам); комплексность и оптимальное ограничение (начиная с некоторого уровня излишне полный охват элементов комплексной стандартизации не выгоден и мало способствует повышению качества объекта стандартизации, в то время как недостаточный охват стандартизацией элементов системы не дает комплексного решения); перспективности (необходимо учитывать степень соответствия мировому уровню как объекта стандартизации, так и элементов, которые в него входят, а также возможна разработка опережающих стандартов); увязка с действующими стандартами (учет всех действующих стандартов, связанных с объектом стандартизации)⁸¹

Думается, что пришло время применить научно-обоснованные подходы теории стандартизации при разработке антикоррупционных стандартов в системе государственной службы.

Например, разрабатывая стандарты в области борьбы с коррупцией в системе государственной службы, следует оценивать, насколько предлагаемые стандарты отвечают по своему содержанию международным договорам, рекомендациям, модельному законодательству в этой сфере, т.е. предусматривают ли они необходимый набор мер противодействия коррупционным преступлениям. Кроме того, необходимо учитывать, насколько

⁸⁰ Орлов Б.М. Некоторые проблемы теории стандартизации. – М.: Изд-во стандартов, 1968. – С. 22-27.

⁸¹ Троицкий И.Д. Комплексная и опережающая стандартизация. – М.: Изд-во стандартов, 1983. – С. 7-15.

каждая из мер противодействия коррупции, устанавливаемых стандартом, соответствует современным взглядам, перспективным разработкам. Необходимо определять функции каждой из мер, устанавливаемых стандартом, их взаимосвязь, влияние на коррупционную преступность и др.⁸²

При разработке антикоррупционных стандартов следует учитывать специфику деятельности по борьбе с коррупцией, которая влияет на методику разработки таких стандартов. Так, необходимо принимать во внимание, что антикоррупционные стандарты связаны с процессами детерминации и причинности коррупции, с устранением или ослаблением причинных комплексов коррупции. В то же время стандарт не может отражать всех особенностей детерминации и причинности коррупционных проявлений в системе государственной и муниципальной службе, поскольку содержит лишь типичные черты. Кроме того, антикоррупционные стандарты подлежат пересмотру с учетом изменения процессов детерминации и причинности коррупции, расширения криминологических познаний об этих процессах.

Подводя итог сказанному, антикоррупционный стандарт в системе государственной службы можно определить как наиболее оптимальный типовой образец противодействия коррупции, ориентированный на деятельность государственных служащих; как образец, который учитывает причинные комплексы коррупции и при его реализации в практической деятельности способствует ее искоренению, снижению коррупции или минимизации причиняемого ей ущерба. Антикоррупционные стандарты могут различаться по аспекту и уровню, а разработка антикоррупционных стандартов должна осуществляться не только с учетом современных взглядов на противодействие коррупционным проявлениям, но и с соблюдением научно-обоснованных подходов к разработке стандартов, выработанных теорией стандартизации.

⁸² Сашеко П.И. О некоторых проблемах разработки антикоррупционных стандартов // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. - 2014. - № 7. - С. 78.

Правовой основой антикоррупционных стандартов в системе государственной службы, прежде всего, является уже упоминавшийся выше Закон № 273-ФЗ, являющейся базовым и определяющий «основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Правовые и организационные основы государственной гражданской службы, принципы и правила служебного поведения (требования к служебному поведению) гражданских служащих регулируются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ)⁸³.

Именно в данных законах заложены основы формирования антикоррупционных стандартов в системе государственной службы. Все остальные федеральные законы и нормативные правовые акты направлены на развитие отдельных положений указанных законов, в части антикоррупционного поведения государственных служащих. При этом наличие огромной нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере общественных отношений, а также отсутствие единого стандарта антикоррупционного поведения государственных служащих является причиной неоднозначного решения ученых, по вопросу содержания антикоррупционных стандартов в системе государственной службы. Ограниченность объема настоящего исследования не позволяет более подробно остановиться на данной дискуссии.

Тема настоящей магистерской диссертации ограничена исследованием такого элемента антикоррупционных стандартов в системе государственной службы, как конфликт интересов, чему и будет посвящена следующая часть настоящей магистерской диссертации.

Выводы по первой главе магистерской диссертации:

⁸³ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

1. Правовую основу противодействия коррупции в системе государственной службы составляет комплекс нормативно-правовых актов различных отраслей права. Несмотря на то, что существующее регулирование в сфере противодействия коррупции в России достаточно содержательно, оно не лишено недостатков и пробелов. В качестве одного из таких пробелов является отсутствие норм, регулирующих лоббирование, раскрытие бенефициарных собственников активов и защиту заявителей о коррупции. С целью решения данного законодательного пробела необходимо ратифицировать Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и внести соответствующие изменения в действующее федеральное законодательство.

2. Под антикоррупционными стандартами в сфере государственной службы следует понимать наиболее оптимальный типовой образец противодействия коррупции, ориентированный на деятельность государственных служащих. Разработка антикоррупционных стандартов должна осуществляться не только с учетом современных взглядов на противодействие коррупционным проявлениям, но и с соблюдением научно-обоснованных подходов к разработке стандартов, выработанных теорией стандартизации.

ГЛАВА 2. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

2.1. Понятие конфликта интересов

Одним из важнейших элементов системы правовых средств профилактики коррупции в сфере государственной службы, является конфликт интересов, который позволяет, с одной стороны, предупреждать предпосылки коррупции, с другой - оперативно реагировать на коррупционные проявления в случаях, когда совершение коррупционного правонарушения еще не доказано в суде, но факт коррупционного проявления уже установлен⁸⁴.

«Конфликт интересов» – категория, которая используется в различных сферах правового регулирования и имеет прямое отношение к системе противодействия коррупции. К примеру, Н.А. Боброва в одной из своих статей описывает конфессиональный конфликт интересов на примере награждения званием почетный гражданин Архиепископа Самарского и Тольяттинского и видя в этом возможность своеобразного «взаимообмена» наградами между церковью и властью⁸⁵. В другой статье ученыя рассматривает конфликт интересов, возникающий посредством установление преимуществ иностранным ученым в российских вузах⁸⁶.

В законодательстве разных стран конфликту интересов уделяется значительное внимание. В законах, регулирующих государственную службу, содержатся определения конфликта интересов и регламентируется порядок их предотвращения. В общем виде конфликт интересов в законодательстве

⁸⁴ См.: Бараненкова И.В. Конфликт интересов в военных организациях: новации, некоторые проблемы квалификации, предупреждения, урегулирования // Право в Вооруженных Силах. - 2018. - № 6. - С. 2.

⁸⁵ Боброва Н.А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 2. – С. 24.

⁸⁶ Боброва Н.А. О неконституционности критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2018. - № 6. – С. 45.

зарубежных стран определяется как ситуация столкновения публичных и личных интересов лица, исполняющего официальные функции⁸⁷.

В Конвенции ООН против коррупции, отсутствует понятие конфликта интересов. В данном международном нормативном акте используются понятия «интерес», «коллизия интересов», которые можно встретить в статьях, посвященных публичному (статья 7) и частному сектору (статья 12), кодексам поведения публичных должностных лиц (статья 8) и других.

В России институт урегулирования конфликта интересов опирается на несколько нормативно-правовых актов. В 2002 году Президент России подписал Указ об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих⁸⁸. Позже были приняты еще несколько федеральных законов, в которых регулируется институт конфликта интересов.

В настоящее время в российском законодательстве категория «конфликт интересов» используется не только в публичном, но и в частном праве применительно к регулированию предпринимательских отношений⁸⁹.

В большей степени категория «конфликт интересов» используется на государственной (см. ст. 19 Закона № 79-ФЗ) и муниципальной службе (см. ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁹⁰). Но данную категорию можно встретить и в других нормативно-правовых актах, например, в статье 81 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ)⁹¹.

⁸⁷ См.: Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // административное право и процесс. – 2016. - № 6. – С. 27-28.

⁸⁸ Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 33. – Ст. 3196.

⁸⁹ См., например: ст. 3 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 17. – Ст. 1918; п. 10 ст. 44 Федерального закона от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об инвестиционных фондах» // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 49. – Ст. 4562; ст. 38 Федерального закона от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 50. – Ст. 4870 и др.

⁹⁰ Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 10. – Ст. 1152.

⁹¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.

В целом, следует признать, что категория «конфликт интересов» имеет междисциплинарный характер и исследуется представителями, как частного, так и публичного права. При этом конфликт интересов в сфере гражданской службы является предметом научных работ, представляющих публичное право. Однако необходимо отметить, что конфликт интересов в частном праве понимают как «противоречие (столкновение) между защищенными правом интересами корпорации и личными интересами лица, реализующего интерес корпорации, при котором одновременная реализация обоих интересов без ущерба корпорации или такому лицу невозможна»⁹².

Универсальное, общеправовое определение понятия «конфликт интересов» сформулировал Д.И. Дедов: «противоречие между интересами, которые защищены правом и должны быть удовлетворены действиями другого уполномоченного принципалом лица (поверенного, агента, директора, доверительного управляющего) и личными интересами этого уполномоченного»⁹³. Следует заметить, что принципалом в данном определении может являться лицо, как частного, так и публичного права. Из чего следует, что защищаемым является как частный, так и публичный интерес.

Легальное определение конфликта интересов сформулировано в ст. 10 Закона № 273-ФЗ, в частности, 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)».

Указанное определение согласно п. 1 ст. 19 Закона № 79-ФЗ и п. 1 ст. 14.1 Закона № 25-ФЗ используется применительно к государственной и муниципальной службе.

⁹² Малкина В.И. Конфликт интересов и корпоративный конфликт: проблемы классификации и соотношение понятий // Юрист. - 2018. - № 4. - С. 49.

⁹³ Дедов Д.И. Конфликт интересов. - М.: Волтерс Клувер, 2004. - С. 1.

Однако, приведенное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» определение понятия «конфликт интересов» вызывает на практике, как справедливо указывается некоторыми авторами⁹⁴, ряд вопросов.

Во-первых, нечетко определен субъектный состав конфликта интересов. Понятие лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, весьма размыто⁹⁵.

Действительно, в определении конфликта интересов четко не определен круг таких лиц ни по должностям, ни по полномочиям. Чтобы установить факт наличия конфликта интересов необходимо было, прежде всего, установить, что в должностных обязанностях гражданского служащего определена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Если в должностном регламенте гражданского служащего указанная обязанность не установлена, то такого гражданского служащего нельзя будет признать участником конфликта интересов.

Однако данный вопрос был решен законодателем посредством дополнения Федеральным законом от 03.04.2017 г. № 64-ФЗ ст. 10 Закона № 273-ФЗ частью третьей, в которой приведен перечень лиц, замещающих должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов:

- 1) государственные и муниципальные служащие;
- 2) служащие Центрального банка РФ, работники, замещающие должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, на

⁹⁴ Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Специально для системы ГАРАНТ, 2017.

⁹⁵ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. – 2016. - № 6. – С. 29.

лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;

3) работники, замещающие отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

4) иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Однако и в этом случае ученые обращают внимание на то, что прямое указание в п. п. 1 - 3 ч. 3 ст. 10 Закона № 273-ФЗ на отдельные категории лиц снимает в отношении их имеющуюся неопределенность, чего, однако, явно недостаточно для устранения имеющихся противоречий⁹⁶.

Кроме того, необходимо указать, что буквальная редакция п. п. 1 и 2 ч. 3 ст. 10 Закона № 273-ФЗ приводит к выводу о распространении обязанности принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на всех без исключения лиц, указанных в рассматриваемых положениях, что может быть и целесообразно, однако не соответствует проводимой политике об ограничении правового статуса только в отношении лиц, замещающих коррупционно-опасные должности, определенные в установленном законом порядке (см., например: пункты 1.2 - 3, 3.2, 4 ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 8.1 Закона № 273-ФЗ).

Проблема указанной ситуации состоит в том, что законодатель не предложил механизм, позволяющий без указания на конкретные категории должностей определять возможность их отнесения к стороне конфликта интересов.

Например, установленная федеральным законом обязанность принимать меры к предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается

⁹⁶ Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. - 2017. - № 6. - С. 3.

на аудиторов (ч. 3 ст. 8 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»⁹⁷), работников саморегулируемых организаций (ч.ч. 4 и 5 ст. 8 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»⁹⁸), однако данная обязанность никак не связана с антикоррупционными отношениями, имеет иную правовую природу и направлена на обеспечение независимости и объективности при осуществлении указанными лицами профессиональной (трудовой) деятельности.

Д.Е. Зайкова предлагает в данной ситуации в качестве квалифицирующего признака должностного лица, которое может быть стороной конфликта интересов, установить замещение им должности, замещение которой предусматривает его обязанность подавать представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее - сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера) (ч. 1 ст. 8 Закона № 273-ФЗ)⁹⁹. Исходя из используемого законодательством Российской Федерации и правоприменительной практикой подхода указанный критерий является свидетельством отнесения соответствующей должности к коррупционно-опасной, с однозначным возложением на лицо, ее замещающее, в том числе обязанности принимать меры к предотвращению и урегулированию конфликта интересов¹⁰⁰.

⁹⁷ Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 1. – Ст. 15.

⁹⁸ Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 49. – Ст. 6076.

⁹⁹ Зайкова Д.Е. Указ. соч. – С. 6.

¹⁰⁰ См., например: Приказ Министра обороны РФ от 04.04.2016 г. № 175 (ред. от 30.12.2017) «О Перечне воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. - № 24.

Именно отнесение в установленном порядке должности к категории коррупционно-опасных является юридическим фактом, влекущим за собой применение к замещающему ее лицу соответствующих ограничений правового статуса (запреты, ограничения и обязанности)¹⁰¹.

Таким образом, представляется целесообразным изложить ч. 3 ст. 10 Закона № 273-ФЗ в следующей редакции:

«Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается на граждан, замещающих должности, замещение которых предусматривает их обязанность подавать представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹⁰².

Во-вторых, конфликт интересов – это ситуация, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение гражданским служащим должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). При этом критерии оценки надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения должностным обязанностям отсутствуют, что, в свою очередь, будет порождать субъективную оценку исполнения полномочий¹⁰³.

А.Ф. Ноздрачев для решения данной проблемы предлагает:

1) устанавливать беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей на основании установленного факта сознательного совершения вменяемого деяния. При этом наличие прямого умысла на совершение ненадлежащее, необъективное или предвзятое исполнение обязанностей не является обязательным;

¹⁰¹ См.: Зайков Д.Е. Конфликт интересов: новое содержание со старыми проблемами // Законодательство. - 2016. - № 5. - С. 55 - 56.

¹⁰² Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. - 2017. - № 6. - С. 6.

¹⁰³ Ефименко Е.Н. Сущность конфликта интересов на государственной гражданской службе // В сборнике: Региональная конкурентоспособность и образование в контексте глобальных вызовов. Сборник статей Международной научно-практической конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса. ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет». 2017. С. 126-127.

2) устанавливать наличие конфликта интересов исключительно на реальности фактов, а не на возможности действий лица¹⁰⁴.

В связи с этим, А.Ф. Ноздрачев выделяет ситуации действительного, возможного и кажущегося конфликта интересов, оказывающих влияние на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.

В ситуации действительного конфликта лицо, замещающее должность не принимает мер по предотвращению и урегулированию конфликта и сознательно допускает наступление конфликтной ситуации.

При ситуации возможного конфликта необходимо проводить проверку с целью установления реальности наличия конфликта интересов. Такие ситуации некоторые ученые предлагают называть «коллизией интересов», т.е. столкновение противоположных интересов, обязанностей и частных интересов¹⁰⁵.

Служебное расследование целесообразно проводить при ситуации кажущегося конфликта с целью доказательства видимости или отсутствия конфликта интересов¹⁰⁶.

В любом случае, конфликт интересов приводит к негативным последствиям, которые выражаются, с одной стороны, в причинении вреда законным правам и интересам граждан, организаций, общества, а с другой – в подрыве авторитета государственных и муниципальных органов власти. «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»¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. – 2016. - № 6. – С. 33.

¹⁰⁵ Петухов Р.В., Кабанов И.Е. К вопросу о понятии «конфликт интересов» в публичном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. - № 1. – С. 25.

¹⁰⁶ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. – 2016. - № 6. – С. 34.

¹⁰⁷ Шилкин А.М. Оптимизация механизмов урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Управление в современных системах. - 2014. - № 2. - С. 19.

Такой же позиции придерживается и судебная практика, отмечая, что конфликт интересов - это противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред). Такое противоречие связано с ненадлежащим исполнением должностных (служебных) обязанностей. Конфликт интересов существует в той ситуации, когда личная заинтересованность (прямая или косвенная) не только реально влияет, но и теоретически может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей¹⁰⁸.

Таким образом, конфликт интересов является одной из причин проявления коррупции. Понятие «конфликт интересов» используется в сфере публичного управления и связано с выполнением государственным служащим должностных обязанностей. Следовательно, государственные служащие в силу своего правового статуса являются представителями интересов государства в правоотношениях с гражданами и организациями. Когда конфликт интересов затрагивает интересы общества и государства в целом, он создает угрозу возникновения коррупционных отношений¹⁰⁹. Поэтому необходимо предотвращение «каких-либо частных интересов, которые могут повлиять на выполнение должностных обязанностей государственным (муниципальным) служащим»¹¹⁰.

Изложенное позволяет конфликт интересов в сфере государственной службы определить как ситуацию, при которой возникает противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред) в случае прямой или

¹⁰⁸ Апелляционное определение Суда Чукотского автономного округа от 26.04.2018 г. по делу № 33-54/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁹ Воронцов С.А., Понеделков А.В., Зырянов С.Г. Индикаторы коррупционной деятельности в системе государственной власти и местного самоуправления РФ // Социум и власть. - 2017. - № 1. - С. 30–37.

¹¹⁰ Бобрик А.А., Климяк Н.Ф. Конфликт интересов как частное проявление коррупции // В сборнике: Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор С.Г. Зырянов. - 2017. - С. 211.

косвенной личной заинтересованность государственного служащего как реально, так и теоретически имеющая возможность оказать влияние на ненадлежащее исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей.

2.2. Личная заинтересованность государственного служащего

В соответствии с п. 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ личная заинтересованность государственного и муниципального служащего трактуется как возможность получения при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, а также услуг имущественного характера и иных имущественных прав. При этом, возможность получения доходов может быть как лично для государственного или муниципального служащего, так и в пользу третьих лиц.

Исходя из приведенного легального определения личной заинтересованности государственного служащего, можно выделить, по крайней мере, две проблемы.

Первая проблема связана с тем, что законодатель в понятие личной заинтересованности включает только материальную (имущественную) заинтересованность. Иными словами, под интересом государственного служащего понимается только материальная (имущественная) заинтересованность. Определение, данное в Законе № 273-ФЗ, не указывает на другие виды заинтересованности государственного и муниципального служащего, такие как семейные, политические, профессиональные и др.¹¹¹

Такого же мнения придерживается и Т.П. Мещерякова, указывая на то, что и Федеральный закон «О противодействии коррупции», и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

¹¹¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. - 2016. - № 3. - С. 22.

определяют только материальную заинтересованность в денежной или натуральной форме¹¹².

С.А. Гирин подтверждает, что основным, но не единственным признаком конфликта интересов выступает материальная заинтересованность государственного и муниципального служащего. Таким образом, он разделяет интересы, возникающие при конфликте интересов, на два типа: материальные и нематериальные¹¹³.

Такую же позицию занимает Верховный суд РФ, в п. 16 постановления № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹¹⁴ устанавливая, что помимо корыстной заинтересованности присутствует и иная личная заинтересованность неимущественного характера. В качестве заинтересованности неимущественного характера Верховный суд РФ выделяет такие направления, как nepoтизм, стремление к карьерному росту, получение поддержки в решении каких-либо вопросов, и др.

В отдельных подзаконных нормативных правовых актах, принятых до вступления в силу федерального закона «О противодействии коррупции», таких как, постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений»¹¹⁵, постановление Правительства РФ «Об

¹¹² Мещерякова Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 9. – С. 61.

¹¹³ Гирин С.А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право. - 2016. - № 10 (231). - Вып. 36. - С. 157.

¹¹⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // БВС РФ. -2009. - № 12.

¹¹⁵ Постановление Правительства РФ от 02.03.2006 г. № 113 (ред. от 04.08.2015) «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в

утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих»¹¹⁶, используется несколько иная терминология. Под материальной выгодой здесь понимается выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве доходов согласно налоговому законодательству РФ. Под личной выгодой понимается выгода, не являющаяся материальной выгодой, выразившаяся в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. В данной терминологии личная выгода проявляется как достижение лицом очевидных личных целей, при этом отмечается, что повышение по службе и объявление благодарности личной выгодой не является.

На основе анализа научной литературы можно выделить личную заинтересованность нематериального характера как самостоятельный вид личной заинтересованности. А.Д. Ильяков утверждает, что личная заинтересованность нематериального характера зачастую является основной и существенной причиной коррупционных правонарушений на государственной и муниципальной службе¹¹⁷.

Таким образом, подход к определению личной заинтересованности государственного или муниципального служащего в научной литературе и в Законе № 273-ФЗ различен.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» исключает личную заинтересованность государственного или муниципального служащего нематериального характера как основу конфликта интересов, т. е. под конфликтом интересов подразумевается только ситуация, в которой у

сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 11. – Ст. 1180.

¹¹⁶ Постановление Правительства РФ от 07.11.2005 г. № 656 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 46. – Ст. 4672.

¹¹⁷ Ильяков А. Д. Административно-правовое исследование понятия «Коррупция» // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 4. - С. 345-346.

государственного или муниципального служащего есть материальная заинтересованность¹¹⁸.

С данной позицией законодателя не согласны многие ученые.

В частности, С.А. Гирин считает, то личная заинтересованность в сфере государственной службы, как основной фактор публичных и личных противоречий является объектно-субъектной составляющей конфликта интересов и должен включать как материальные, так и нематериальные блага¹¹⁹.

Если рассматривать понятие личных интересов государственных служащих, то под таковыми понимается совокупность интересов отдельной личности с ее субъективными потребностями. Материальные же интересы государственного служащего, имеют объективный характер, напрямую связаны с удовлетворением возникающих у него потребностей и выражаются в финансовой или имущественной форме.

Например, проверкой, проведенной Департаментом государственной гражданской службы Администрации Томской области, было установлено, что в течение 2015 - 2016 гг. в период нахождения Т. в командировках (отпуске) на основании его приказов исполняющими обязанности начальника Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области назначались сотрудники Департамента М., К., в соответствии с приказами которых Т. выплачены премии за выполнение особо важных и сложных заданий на общую сумму 255000 руб. В течение 2015 - 2016 гг. Т. издавались приказы, которыми он самостоятельно определял выплату самому себе премий в качестве поощрения за выполнение особо важных и сложных заданий и их размер. На основании данных приказов Т. выплачены денежные средства в размере 216500 руб., что свидетельствует об имевшейся при принятии решений о выплате самому себе премий личной корыстной заинтересованности Т., обусловленной получением дохода в виде денежных средств в общей сумме

¹¹⁸ Изолитов И. С. Институт конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: постановка проблемы // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2012. - № 2. - С. 22.

¹¹⁹ Гирин С.А. Указ. соч. - С. 157.

471,5 руб., влияющей на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей, то есть о наличии конфликта интересов¹²⁰.

Следует заметить, что на выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей могут влиять его политические и профессиональные интересы, которые по своей природе являются неимущественными интересами, но в то же время связаны с материальными интересами государственного служащего, выражающиеся в получении денежного содержания, государственных гарантий, установленных для государственных служащих. Нельзя отрицать взаимосвязи профессиональных интересов и с другими личными интересами государственного служащего.

В целом правильно рассматривать интересы через призму организационно-распределительного подхода, согласно которому, «на формирование интересов наибольшее воздействие оказывают институты и система распределения жизненных благ»¹²¹. Именно «потребность в благе порождает интерес к способу его распределения как способу овладения предметом потребности. Если доступ к благу не ограничен или благо вообще не поступает в процесс распределения, то по отношению к нему не возникает никаких особых интересов, не возникает и противоречий между ними. Но если благо ограничено, а доступ к нему возможен лишь путем определенного (регулируемого) распределения, то возникают различные интересы – те или иные отношения к разным (разновыгодным) способам его получения»¹²².

В связи с изложенным личная заинтересованность государственного служащего представляет собой основанное на должностных полномочиях намерение государственного служащего в получении дополнительной возможности увеличения роста объема потребления материальных и нематериальных благ как самим государственным служащим, так и в пользу третьих лиц.

¹²⁰ Постановление Президиума Томского областного суда от 24.01.2018 г. № 44Г-4/2018, 44Г-5/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹²¹ Здравомыслов, А.Г. Социология конфликта. - М.: Аспект Пресс, 1996. – С. 115.

¹²² Гирин С.А. Указ. соч. - С. 158.

На основании изложенного необходимо отметить, что включение в легальное понятие «личная заинтересованность» только материального аспекта и игнорирование нематериального фактора затрудняет работу комиссий по урегулированию конфликта интересов и доказывание своей позиции при рассмотрении дела в суде.

Следует сделать вывод, что включение в легальное определение понятия «конфликт интересов» личной заинтересованности нематериального характера представляется целесообразным. Это позволит расширить понятие «конфликт интересов» с точки зрения включаемого в него круга интересов, что, в свою очередь, положительно скажется на правоприменительной практике в работе комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Вторая проблема, вытекающая из легального определения личной заинтересованности государственного служащего, связана с достаточно широким кругом охватываемых им лиц¹²³: лица состоящие с государственным служащим в близком родстве или свойстве (родители, супруг, дети, братья, сестры, а также братья, сестра, родители, дети супругов и супруги детей), граждане или организации, с которыми государственный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Сложность заключается в том, что данный перечень лиц является открытым.

Неясным остается вопрос о том, кто относится к связанным лицам, помимо отношений родства, свойств, имущественных и корпоративных. И если понятным является материальная заинтересованность близких родственников государственного служащего в получении им денежного содержания, то в уточнении нуждается ненадлежащее, необъективное и пристрастное исполнение должностных обязанностей, вследствие которого такая заинтересованность возникает у третьих лиц.

¹²³ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. - 2016. - № 3. - С. 7-30.

В целом, анализ содержания приведенных норм, их реализация носит многозатратный характер и может содержать элементы необъективности при оценке, нередко граничит с отступлением от принципа законности, поскольку они могут применяться на основе субъективных оценок конфликта интересов, нечетких условий распространения ограничений и запретов на близких родственников, да и само использование в ст. 10 Закона № 273-ФЗ понятия «связаны имущественными корпоративными или иными близкими отношениями» недостаточно точно: не ясно, по каким критериям определяется круг родственников, которые могут быть причастны к выгоде от конфликта интересов. Отсутствие в законодательстве необходимой нормы для регулирования определенной процедуры называется пробельностью закона и свидетельствует о его несовершенстве¹²⁴.

Имеющиеся ведомственные методические рекомендации по правоприменению и научные комментарии проблему не разрешают, и даже комиссия по вопросам, связанным с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, не всегда может это сделать. Судебные инстанции иногда тоже допускают ошибки.

На практике, к примеру, факт участия Б. в суде в качестве представителя знакомого индивидуального предпринимателя не может свидетельствовать о том, что истец при исполнении своих должностных обязанностей имела и имеет возможность создать для этого предпринимателя преимущественные условия для признания за ним право собственности на спорные объекты недвижимости. Более того, как правильно указал суд в решении, участие истца в суде при рассмотрении упомянутого дела, не могло повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение ею конкретных должностных обязанностей (полномочий), так как спорные объекты недвижимости не находились в муниципальной собственности и не могли рассматриваться как инвестиционные площадки.

¹²⁴ Гаухман Л.Д., Журавлев М.П. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации // Уголовное право. - 2015. - № 1. - С. 40 - 43.

Поэтому суд правильно указал в решении, что само по себе получение истцом доверенности индивидуального предпринимателя, конфликта интересов в связи с должностным положением истца не образует.

Не образует конфликта интересов и то обстоятельство, что истец участвовала в рассмотрении арбитражным судом дела в свое служебное время. В этой связи суд правильно указал в решении, что в настоящем споре упомянутое обстоятельство может рассматриваться только как нарушение трудовой дисциплины¹²⁵.

Однако в другом случае, разрешая исковые требования Б.В. с учетом установленных по делу обстоятельств на основании собранных по делу доказательств суд признал доказанным факт несоблюдения Б.В. требований к служебному поведению и требований о предотвращении конфликта интересов, выразившийся в том, что истец своим бездействием при исполнении возложенных на него должностных обязанностей, отсутствием должного контроля при выполнении хозяйственных операций, в частности заключении государственных контрактов, создал условия, при которых стало возможным систематическое получение государственными служащими Управления, находящимися в его подчинении, денежных средств в качестве взяток от предпринимателей, заключивших государственные контракты на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Управления Судебного департамента в Волгоградской области¹²⁶.

На решение данной проблемы направлен Обзор типовых случаев конфликта интересов на государственной службе¹²⁷, в котором перечислены конкретные ситуации, приводящие к возможности получения материальных или нематериальных благ и как результат возникновение конфликта интересов.

¹²⁵ Апелляционное определение Новгородского областного суда от 11.04.2018 г. по делу № 33-844/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁶ Апелляционное определение Московского городского суда от 02.10.2018 г. по делу № 33-35743/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁷ Письмо Минтруда России от 15.10.2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» (вместе с «Обзором типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

В связи со сказанным следует поддержать предложения ученых о конкретизации понятия ненадлежащего исполнения должностных обязанностей государственным служащим вследствие которого личная возникает обогащение у третьих лиц, посредством дополнения действующего законодательства перечнем типовых ситуаций, при которых возникает конфликт интересов либо соответствующего разъяснения со стороны высшей судебной инстанции.

2.3. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе

Порядок предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на государственной службе установлен Законами № 273-ФЗ (ст. 11) и № 79-ФЗ (ст. 19). Исходя из анализа указанных норм, данная процедура состоит из нескольких последовательных стадий¹²⁸:

- первая стадия – государственный служащий обязан уведомить в письменной форме работодателя о возникновении личной заинтересованности;

- вторая стадия – уполномоченное лицо осуществляет предварительное рассмотрение полученного от государственного служащего уведомления о возникновении конфликта интересов;

- третья стадия – рассмотрение уведомления государственного служащего о возникновении конфликта интересов комиссией по урегулированию конфликта интересов;

- четвертая стадия – принятие решения уполномоченным субъектом.

Следует отметить, что обязанность по самоконтролю в части недопущения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов возлагается на сотрудников и работников, включенных в перечни, предусмотренные Законом № 273-ФЗ.

¹²⁸ Костюнина О.В., Елизарова И.А. Препятствия выявления и устранения конфликта интересов на государственной гражданской службе и муниципальной службе // Сибирский юридический вестник. – 2018. - № 2 (81). – С. 30.

Лицо, являющееся стороной конфликта интересов, в соответствии со ст. 11 Закона №273-ФЗ обязано:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

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

Государственный служащий должен заполнить уведомление по форме, которая утверждена в конкретном органе государственной власти¹²⁹. При этом возможно подготовить уведомление в произвольной форме, в которой необходимо обязательно указать:

1) Ф.И.О. и должность руководителя госоргана (его заместителя), Ф.И.О. и должность служащего;

2) ситуацию, которая привела или может привести к конфликту интересов. Какие должностные обязанности служащий не может выполнять из-за этого;

3) меры, которые может предложить или уже предпринял государственный служащий, например отстранение от выполнения именно этой работы и т.п.;

4) будет ли служащий присутствовать на заседании комиссии по урегулированию конфликта интересов;

5) дату и подпись.

¹²⁹ См., например: Приказ Минфина России от 07.03.2018 г. № 44н «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Министерства финансов Российской Федерации и назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Министром финансов Российской Федерации руководителями территориальных органов федеральных служб, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; Приказ Росрыболовства от 23.10.2018 г. № 631 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства по рыболовству и его территориальных органов, работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральным агентством по рыболовству, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Интересен следующий пример из судебной практики.

Б.Р. обратилась в суд с административным иском, в котором просила признать незаконным указанное решение комиссии, поскольку обязанность по уведомлению о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей ею выполнялись, так как 30 декабря 2013 года, 18 декабря 2014 года и 30 декабря 2015 года она направляла в Таборинскую районную Думу уведомления о заключении договоров со своим сыном. Указывала, что заключала договоры при отсутствии личной заинтересованности, а исключительно с целью обеспечения нормальной деятельности Контрольного органа муниципального образования и информирования граждан о работе этого органа.

Решением Тавдинского районного суда Свердловской области от 28 апреля 2017 года в удовлетворении требований административного истца отказано по следующим основаниям.

Уведомление от 30 декабря 2015 года № 346, на которое ссылается административный истец, не может быть признано уведомлением о возникновении вышеуказанного конфликта интересов, так как датировано ранее, чем заключены эти договоры и не содержит никаких ссылок на эти договоры. Кроме того, в этом уведомлении указано только лишь на наличие у Б.С. намерения выполнять оплачиваемую работу в Контрольном органе Таборинского муниципального района, то есть имеется указание на возможность возникновения конфликта интересов в 2016 году. В то же время в силу вышеназванного законодательства конфликт интересов возникает с момента заключения вышеназванных договоров от 11 января 2016 года и с этого момента у Б.Р. и возникала обязанность уведомить об их наличии, но этого она не сделала¹³⁰.

Вместе с тем существует ряд проблем в применении статьи 11 Закона № 273-ФЗ предусматривающей обязанность государственного служащего

¹³⁰ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 03.08.2017 г. по делу № 33а-12761/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

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

На практике применение данной нормы проблематично, так как понятие конфликта интересов носит оценочный характер. И не всегда у государственного служащего есть возможность осознать не только угрозу возникновения предполагаемого конфликта интересов, но и сам возникший уже конфликт. Поэтому целесообразным будет в будущем закрепить в подзаконных нормативных правовых актах, которые устанавливают особенности предотвращения конфликта интересов в различных государственных органах, список или перечень конкретных ситуаций при которых возможно возникновение конфликта интересов¹³¹.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у лица, указанного в ч. 1 ст. 10 Закона № 273-ФЗ, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

В российском законодательстве отражены формальные способы предотвращения конфликта интересов (ст. 11 Закона № 273-ФЗ; ст. 19 Закона № 79-ФЗ и ст. 14.1 Закона № 25-ФЗ):

- отвод (самоотвод) государственного служащего;
- изменение должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) его отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

¹³¹ Ефименко Е.Н. Сущность конфликта интересов на государственной гражданской службе // В сборнике: Региональная конкурентоспособность и образование в контексте глобальных вызовов. Сборник статей Международной научно-практической конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса. ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет». 2017. С. 127.

– увольнение государственного служащего с государственной (муниципальной) службы в случае непринятия им мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Следует сказать и о п. 7 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, где прописано, что в случае, если лицо, являющееся стороной в конфликте интересов, владеет ценными бумагами, оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать эти ценные бумаги в доверительное управление. Однако условия передачи этих ценных бумаг в нормативных актах не определены.

За нарушение правовых предписаний закон в части конфликта интересов, его предотвращения и урегулирования установил суровое наказание вплоть до увольнения виновных в связи с утратой доверия работника (п. 7.1 ст. 81 Трудового кодекса РФ) с помещением информации о данном факте в соответствии со ст. 15 Закона № 273-ФЗ в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, а в худшем случае - привлечение к уголовной ответственности.

Так, судом было установлено, что с 1 октября 2015 года К.М. на основании срочного служебного контракта замещал должность государственной гражданской службы Ненецкого автономного округа. 17 ноября 2017 года с истцом расторгнут срочный служебный контракт в соответствии с п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ. Основанием для увольнения истца послужил доклад по результатам служебной проверки от 3 ноября 2017 года, из которого следует, что в мае 2017 года государственный гражданский служащий К.М., являясь председателем аукционной комиссии по проведению аукциона в электронной форме по предмету «оказание услуг по подготовке экономического обоснования ставок арендной платы за земельные участки и начальной цены предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для разработки проектов нормативных правовых актов администрации НАО», не уведомил представителя нанимателя об участии в данном аукционе его свойственника ФИО8 (брат его супруги), являющегося совместно с истцом соучредителем общественной организации Ненецкого

автономного округа», и который признан победителем конкурса, при этом 7 августа 2017 года ФИО1 от имени и.о. начальника подписал акт сдачи-приемки оказанных ФИО8 услуг, которые были оплачены 15 августа 2017 года.

Учитывая, что К.М. в нарушение требований ст. 15 Закона № 79-ФЗ, ч. 2 ст. 11 Закона № 273-ФЗ не уведомил представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и не принял мер по его предотвращению, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о совершении К.М. дисциплинарного проступка коррупционной направленности, что является основанием для его увольнения в соответствии п. 1.1. ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ. При этом, порядок и сроки применения взыскания были соблюдены¹³².

Конфликт интересов можно рассматривать как с объективной, так и с субъективной стороны. «Конфликт интересов объективен в том смысле, что тот или иной способ его разрешения значим для непосредственного окружения индивида, для коллектива, в котором индивид работает, и в целом для общества; он затрагивает интересы не только носителя конфликта, но и других людей, приобретает общественное значение. Однако конфликт интересов субъективен, так как столкновение мотивов, обусловленных, с одной стороны, личными интересами, а с другой – велением долга, проистекает из сознания личности. Только сам индивид может принять решение, этически обусловленное нравственными установками социальной группы, к которой он принадлежит. В этом смысле конфликт интересов имеет сугубо личностный характер»¹³³.

Полностью избежать конфликта интересов невозможно, так как человек к моменту поступления на государственную службу не является *tabula rasa*: у него имеется и устоявшаяся система ценностей, и имущество (государственный служащий обязан представлять сведения о доходах, об имуществе и

¹³² Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 17.04.2018 г. по делу № 33-51/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹³³ Михайлов В.И. Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2016. - № 4. - С. 17.

обязательствах имущественного характера не только в отношении себя, но и членов семьи). Однако личность служащего связана с профессиональным долгом и служебной этикой, которые регламентируют его поведение. «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе выступает как конфликт между реальным и должным, между законными интересами общества, государства, публичным долгом и личным интересом служащего, между ролями служащего как должностного лица и человека с устоявшейся системой социальных ценностей и взглядов, между правильным и неправильным социальным поведением с точки зрения морали, служебной этики и профессионального долга и всегда проходит через личность государственного и муниципального служащего»¹³⁴.

Для предотвращения конфликта интересов необходима жесткая регламентация поведения государственного служащего. К примеру, Н.А. Боброва высказывает предложение о введении запрета награждать званием почетный гражданин депутатов и лиц, находящихся на руководящих должностях в органах власти (за исключением совершивших подвиг), чтобы исключить взаимообмен наградами и другие коррупциогенные факторы¹³⁵.

К сожалению, в современном мире избежать конфликта интересов можно только с помощью установления запрета и санкций. Тогда лицо, поступающее на государственную службу, будет четко осознавать свое предназначение для государства и не допустит преобладания личного интереса над публичным.

Как следует из ч. 5, 8 ст. 19 Закона № 79-ФЗ, для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов. Деятельность данной комиссии осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ, утвердившим Положения «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

¹³⁴ Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 4.

¹³⁵ Боброва Н.А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 2. - С. 25.

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹³⁶. Соответствующие комиссии создаются и в регионах, их порядок формирования и работы устанавливается соответствующими нормативно-правовыми актами субъектов РФ, комиссии по урегулированию конфликтов интересов созданы также почти во всех органах местного самоуправления.

Однако, несмотря на явный антикоррупционный потенциал такого института, как комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, ключевым недостатком их работы является предопределенный статус – «их вспомогательная, а не основная роль в вопросах регулирования служебного поведения государственных служащих и рекомендательный характер принимаемых решений»¹³⁷.

Кроме того, следует отметить отсутствие единого подхода к организации работы комиссий в разных органах государственной власти (судебная, законодательная, исполнительная) и органах прокуратуры. Фактически не регулируется на местном уровне вопрос разрешения ситуаций конфликта интересов у лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности. В то же время прописана необходимость разрешения конфликта интересов и порядок привлечения к ответственности за неисполнение данной обязанности.

Указ № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» формально не распространяется на депутатов государственных и муниципальных представительных органов власти.

В комиссиях исполнительных органов власти наблюдаются нарушения в пропорциях между количеством представителей органов государственной

¹³⁶ Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 27. – Ст. 3446.

¹³⁷ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. – С. 156.

власти и количеством представителей иных, не аффилированных структур. В состав комиссий преимущественно входят представители одного органа власти. Таким образом, можно сделать предположение о том, что члены комиссии вынуждены принимать решения о наличии или отсутствии конфликта интересов у своих собственных коллег, а иногда и руководителей.

В связи с изложенным необходимо решить следующие вопросы.

Во-первых, систематизировать нормативно-правовую базу для всех органов судебной, законодательной власти и прокуратур для организации работы комиссий по решению конфликта интересов с учетом особенностей каждой из ветвей власти.

Во-вторых, внести изменения в Федеральный закон № 279-ФЗ «О противодействии коррупции» в части нормативного закрепления требования к руководителям государственного и муниципального органа власти обязательного рассмотрения протокола заседания комиссии и исполнения в пределах своей компетенции содержащихся в нем рекомендаций.

В-третьих, предусмотреть ответственность для членов комиссии за недобросовестное исполнение ими своих полномочий, так как в настоящий момент такая ответственность отсутствует.

Подводя итог, следует отметить, что в настоящее время законодательство о разрешении конфликта интересов сосредоточено на вопросе, связанном с процедурой разрешения такого конфликта, но не учитывает необходимость правовой защищенности служащего в этих условиях.

Более того целесообразно рассмотреть вопрос о принятии отдельного Федерального закона «О конфликте интересов», в котором предусмотреть такие положения, как: определение частных интересов государственных (муниципальных) служащих; комплекс мероприятий, направленных на предупреждение возникновения конфликта интересов, в числе которых можно предусмотреть: отказ служащего от частного интереса, устранение служащего от исполнения должностных функций в условиях конфликта и др.; обеспечение внутриведомственного контроля за ситуацией вокруг конфликта;

урегулирование процедуры уведомления о конфликте; определение видов ответственности за нарушение данного закона; гарантии государственных (муниципальных) служащих при разрешении конфликта.

Выводы по второй главе магистерской диссертации:

1. Конфликт интересов в сфере государственной службы – это ситуация, при которой возникает противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред) в случае прямой или косвенной личной заинтересованности государственного служащего как реально, так и теоретически имеющая возможность оказать влияние на ненадлежащее исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей.

2. Личная заинтересованность государственного служащего представляет собой основанное на должностных полномочиях намерение государственного служащего в получении дополнительной возможности увеличения роста объема потребления материальных и нематериальных благ как самим государственным служащим, так и в пользу третьих лиц.

3. Целесообразно принять отдельный Федеральный закон «О конфликте интересов», в котором предусмотреть такие положения, как: определение частных интересов государственных (муниципальных) служащих; комплекс мероприятий, направленных на предупреждение возникновения конфликта интересов, в числе которых можно предусмотреть: отказ служащего от частного интереса, устранение служащего от исполнения должностных функций в условиях конфликта и др.; обеспечение внутриведомственного контроля за ситуацией вокруг конфликта; урегулирование процедуры уведомления о конфликте; определение видов ответственности за нарушение данного закона; гарантии государственных служащих при разрешении конфликта.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И КОНФЛИКТУ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Нормативно-правовые требования, предъявляемые к поведению государственных служащих Самарской области

В данной части исследования необходимо рассмотреть реализацию установленных федеральным законодателем требований к поведению антикоррупционных стандартов в практике субъекта федерации, в частности в Самарской области.

Нормативно-правовые требования к поведению государственных служащих Самарской области заложены помимо рассмотренных выше федеральных законов и региональным законодательством, в числе которых прежде всего следует назвать Законы Самарской области: «О противодействии коррупции в Самарской области»¹³⁸, «О государственной гражданской службе Самарской области»¹³⁹, «О муниципальной службе в Самарской области»¹⁴⁰.

На территории Самарской области действует государственная программа Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2021 годы» (далее - Госпрограмма)¹⁴¹, участниками и исполнителями которой являются все органы исполнительной власти и местного самоуправления Самарской области.

Во исполнение Указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» постановлением Губернатора Самарской области № 255 в регионе образована

¹³⁸ Закон Самарской области от 10.03.2009 г. № 23-ГД (ред. от 13.06.2017) «О противодействии коррупции в Самарской области» // Волжская коммуна. – 2009. – 12 марта. - № 83(26542).

¹³⁹ Закон Самарской области от 06.04.2005 г. № 103-ГД (ред. от 13.02.2017) «О государственной гражданской службе Самарской области» // Волжская коммуна. – 2005. – 7 апреля. - № 62.

¹⁴⁰ Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 12.02.2018) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. – 2007. – 12 октября. - № 190(25988).

¹⁴¹ Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 673 (ред. от 30.10.2018) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2021 годы» // Волжская коммуна. – 2013. – 28 ноября - № 391(28807).

комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области (далее – Комиссия)¹⁴². В нее вошли представители общественных организаций (председатель Общественной палаты Самарской области, уполномоченный по защите прав предпринимателей, председатель совета ректоров вузов, президент Торгово-промышленной палаты, председатель общественной организации «Самарская областная организация Союза журналистов России»).

К работе комиссии привлечены должностные лица и представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов прокуратуры, органов законодательной власти Самарской области, органов местного самоуправления, а также представители гражданского общества.

За 2017 год было проведено 4 заседания Комиссии, рассмотрено 10 вопросов по наиболее актуальным направлениям деятельности, в том числе вопросы соблюдения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции лицами, замещающих государственные должности Самарской области и должности государственной гражданской службы Самарской области категории «руководители».

Так, на заседании комиссии (протокол № 4 от 12.12.2017) рассмотрены материалы проверок достоверности и полноты представленных сведений о доходах и расходах в отношении временно исполняющего обязанности руководителей департамента туризма Самарской области, управления государственной охраны объектов культурного наследия, государственной жилищной инспекции. Комиссией установлено, что указанными лицами представлены недостоверные и неполные сведения о доходах и имуществе за 2016 год. По итогам заседания временно исполняющий обязанности руководителя туризма Самарской области и временно исполняющий обязанности руководителя государственной жилищной инспекции привлечены

¹⁴² Постановление Губернатора Самарской области от 12.10.2015 г. № 255 (ред. от 24.01.2018) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области» (вместе с «Положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области») // Волжская коммуна. – 2015. – 14 октября. - № 270 (29469).

к дисциплинарной ответственности в виде замечания, временно исполняющий обязанности руководителя управления государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области – в виде выговора¹⁴³.

В Самарской области сформирован антикоррупционный органа, функции которого возложены на департамент по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области (далее - департамент)¹⁴⁴.

Департамент обеспечивает приведение региональных и муниципальных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в соответствие с федеральным законодательством.

Так, был разработан порядок взаимодействия регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и кадровых служб органов исполнительной власти Самарской области при проведении проверок в целях противодействия коррупции, который утвержден постановлением Губернатора Самарской области¹⁴⁵.

С учетом задач, поставленных Президентом РФ в Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы, департаментом реализован комплекс организационных и проверочных мероприятий, направленных на профилактику коррупции в регионе.

Особое внимание департаментом уделено вопросам совершенствования механизма предотвращения и выявления конфликта интересов и личной заинтересованности. В этих целях реализован комплекс мер по оказанию органам власти и местного самоуправления методической и практической помощи.

В целях повышения объективности привлечения служащих к ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства каждый

¹⁴³ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772>. (Дата обращения: 17.01.2019 г.).

¹⁴⁴ Постановление Правительства Самарской области от 08.10.2012 г. № 506 (ред. от 26.06.2018) «О департаменте по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области» // Волжская коммуна. – 2012. – 9 октября. - № 370(28298).

¹⁴⁵ Постановление Губернатора Самарской области от 13.01.2017 г. № 6 «Об утверждении Порядка взаимодействия регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и кадровых служб (подразделений) Администрации Губернатора Самарской области, секретариата Правительства Самарской области и органов исполнительной власти Самарской области при проведении проверок в целях противодействия коррупции» // Волжская коммуна. – 2017. – 17 января. - № 9(29904).

случай рассматривается на комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, созданных в органах власти Самарской области (далее – комиссии). Кроме того, принято участие в работе комиссий иных органов исполнительной власти Самарской области, на которых рассматривались материалы по проверкам, проведенным департаментом.

В ходе выездов в органы власти сотрудниками департамента акцентировано внимание на вопросах деятельности комиссий. Установлен ряд недостатков, связанных с формированием составов комиссий, размещением информации на официальных сайтах в сети Интернет, процедурными вопросами проведения заседаний. Принимаются меры по повышению эффективности деятельности комиссий, в том числе по исключению случаев вынесения на рассмотрение вопросов, не отнесенных к их компетенции.

В настоящее время в органах исполнительной власти региона действует 38 комиссий, в органах местного самоуправления - 357¹⁴⁶.

В 2017 году на заседаниях комиссий были рассмотрены материалы в отношении 491 государственного гражданского служащего и 482 муниципальных служащих. Представленные материалы касались вопросов: предоставления недостоверных и неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, невозможности представить сведения о доходах по объективным причинам, несоблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, дачи согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации на выполнение работ на условиях гражданско-правового договора.

Всего комиссиями выявлено в органах исполнительной власти 335 нарушений, в органах местного самоуправления – 258. Привлечено к дисциплинарной ответственности 307 человек¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772>. (Дата обращения: 17.01.2019 г.).

С учетом задач, поставленных Президентом РФ в Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы, департаментом как уполномоченным органом в сфере профилактики коррупции особое внимание уделено вопросам предотвращения и выявления конфликта интересов и личной заинтересованности.

В 2017 году в органах власти выявлено 11 случаев конфликта интересов или возможности его возникновения (2016 - 7), из них 2 в отношении государственных гражданских служащих категории «руководители».

Так, в отношении руководителя управления охраны объектов культурного наследия Самарской области установлены нарушения статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», выразившиеся в непринятии мер по недопущению и урегулированию конфликта интересов. Распоряжением руководителя управления от 26.10.2015 на должность консультанта отдела государственной охраны управления назначен близкий родственник руководителя (сын). В период 2016-2017 годов руководителем управления устанавливались надбавки к должностному окладу и ежемесячные денежные поощрения консультанту управления. При этом работодателя о возникшем конфликте интересов и (или) о возможности его возникновения руководитель управления не уведомил.

По результатам заседания комиссии распоряжением и.о. Губернатора Самарской области (протокол № 4 от 27.12.2017) временно исполняющий обязанности руководителя управления государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде выговора. В целях урегулирования конфликта интересов служебный контракт с гражданским служащим, являющимся сыном руководителя управления, расторгнут.

В отношении заместителя министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области установлен факт наличия

¹⁴⁷ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772>. (Дата обращения: 17.01.2019 г.).

конфликта интересов, выразившегося в принятии управленческих решений при предоставлении субсидий за счет средств областного бюджета подведомственной некоммерческой организации, в которой в должности начальника планово-экономического отдела работала его дочь. По результатам проверки конфликт интересов урегулирован путем изменения должностных обязанностей заместителя министра, указанное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Наибольшее количество фактов конфликта интересов или возможности его возникновения допущено в органах местного самоуправления (9), в том числе в отношении 6 глав муниципальных образований. В частности, глава сельского поселения Кошки, используя свое служебное положение, обеспечил признание его семьи нуждающейся в жилом помещении. Путем представления заведомо ложных сведений им была получена социальная выплата в размере 1 392 тыс. руб. Решением Собрания представителей полномочия главы досрочно прекращены. Следственным управлением Следственного комитета России по Самарской области возбуждено уголовное дело по факту покушения на мошенничество, которое направлено в суд¹⁴⁸.

Вопрос о состоянии деятельности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов рассмотрен на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции Самарской области (протокол № 2 от 30.05.2017), по результатам которого приняты меры по совершенствованию указанной работы, в том числе по обеспечению личного контроля руководителями органов власти при проведении конкурсных процедур по закупкам, а также распределением субсидий и бюджетных ассигнований.

В результате проведенной профилактической работы в регионе за 2017 год от 66 государственных и муниципальных служащих поступили уведомления о возможности возникновения конфликта интересов, тогда как в 2016 году всего 42 служащих направили уведомления. В 51 случае приняты

¹⁴⁸ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772>. (Дата обращения: 17.01.2019 г.).

меры по предотвращению конфликта интересов, в остальных - возможность его возникновения не усмотрена.

В 2017 году было выявлено 15 фактов нарушений запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством, в том числе связанных с участием служащих в управлении коммерческими организациями. К дисциплинарной ответственности в виде замечаний и выговоров привлечены 11 муниципальных служащих. С одним лицом, замещающим муниципальную должность, полномочия прекращены были досрочно¹⁴⁹.

Так, глава сельского поселения Герасимовка муниципального района Алексеевский, занимая муниципальную должность, на протяжении длительного времени являлся директором и единственным учредителем двух коммерческих организаций. Решением собрания представителей сельского поселения от 29.03.2017 полномочия главы досрочно прекращены¹⁵⁰.

Требует совершенствования работа по профилактике коррупционных правонарушений в медицинских учреждениях. Типичными нарушениями являются отсутствие локальных актов, определяющих права и обязанности медицинских работников при осуществлении профессиональной деятельности (порядков получения, оценки и сдачи подарков, сообщения к склонению к коррупционным правонарушениям); отсутствие механизма выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, планов мероприятий по противодействию коррупции.

В ходе контрольных мероприятий выявлен факт возможного конфликта интересов и несоблюдения руководителем учреждения обязанности о принятии мер по его предотвращению.

Так, главный врач ГБУЗ СО «Красноярская ЦРБ» и заведующая реанимационным отделением этого же учреждения являются супругами. Исходя из анализа должностных обязанностей главного врача, усмотрена

¹⁴⁹ Там же.

¹⁵⁰ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772>. (Дата обращения: 17.01.2019 г.).

возможность реализации им организационно-распорядительных полномочий в отношении своей супруги. Между тем, меры по уведомлению работодателя о возможном возникновении конфликта интересов в целях его недопущения, главным врачом не принимались. Информация по данному факту направлена в министерство здравоохранения Самарской области для проведения проверки и принятия мер реагирования. Распоряжением министра указанное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности в виде выговора, приняты меры по предотвращению возможности возникновения конфликта интересов.¹⁵¹

В рамках реализации мероприятий государственной программы по выявлению случаев несоблюдения работниками подведомственных учреждений запретов и требований об урегулировании конфликта интересов и личной заинтересованности, в том числе при использовании бюджетных средств, департаментом в ходе проверки в ГБУ СО «Самарское ветеринарное объединение» установлены были факты личной заинтересованности при расходовании бюджетных средств. По материалам проверки директор учреждения была привлечена к дисциплинарной ответственности в виде выговора.

Департаментом осуществляется постоянный контроль за обоснованностью и объективностью применяемых руководителями органов власти мер юридической ответственности к служащим в каждом случае несоблюдения ими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. В случаях установления фактов необоснованного освобождения служащих, допустивших коррупционные правонарушения, от ответственности, материалы проверок направляются в органы прокуратуры.

Так, в отношении заместителя министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области был установлен факт несоблюдения обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта

¹⁵¹ Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772>. (Дата обращения: 17.01.2019 г.).

интересов, выразившегося в принятии управленческих решений в отношении некоммерческой организации, в которой в должности начальника планово-экономического отдела работает дочь заместителя министра. Однако комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов министерства конфликт интересов не усмотрен. В связи с чем, департаментом материал проверки направлен в прокуратуру Самарской области, по результатам рассмотрения которого в адрес министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области прокуратурой внесено представление¹⁵².

В ходе мониторинга соблюдения законодательства о противодействии коррупции в муниципальных образованиях устанавливаются недостатки в работе по актуализации муниципальных правовых актов в сфере противодействия коррупции, оцениваются коррупционные риски, выявляются и предотвращаются конфликты интересов.

Отдельно хотелось бы остановиться на практике реализации антикоррупционных стандартов в органах местного самоуправления на примере г.о. Тольятти.

В целях развития и совершенствования комплексной системы противодействия коррупции на территории г.о. Тольятти реализуется муниципальная программа «Противодействие коррупции в городском округе Тольятти на 2017-2021 годы»¹⁵³, (далее - Программа).

Целью Программы является развитие и совершенствование комплексной системы противодействия коррупции в органах местного самоуправления г.о. Тольятти, направленной на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

¹⁵² Сводный отчет о реализации мер антикоррупционной деятельности в Самарской области за 2016 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru>. (Дата обращения: 15.01.2019 г.).

¹⁵³ Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 21.09.2016 г. № 3003-п/1 (ред. от 19.09.2018) «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском округе Тольятти на 2017 - 2021 годы» // Городские ведомости. – 2016. – 27 сентября. - № 67(1941).

Одной из задач Программы является совершенствование работы в сфере противодействия коррупции на муниципальной службе.

Организация исполнения антикоррупционного законодательства возложена на Комиссию по противодействию коррупции при администрации г.о. Тольятти¹⁵⁴.

Комиссия проводит проверки в соответствии с Положением о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей муниципальных учреждений г.о. Тольятти, и руководителями муниципальных учреждений г.о. Тольятти, утвержденным постановлением мэрии г.о. Тольятти¹⁵⁵.

В целях активизации работы в сфере противодействия коррупции в 2017 году с руководителями всех МУ г.о. Тольятти оформлены соглашения к трудовому договору, согласно которым обязанности руководителя дополнены пунктом: «принимать меры по предотвращению возникновения конфликта интересов и урегулированию возникших случаев конфликта интересов в учреждении».

В г.о. Тольятти проводятся проверки соблюдения муниципальными служащими ограничений, запретов, связанных с прохождением муниципальной службы:

- по поступившему в адрес администрации г.о. Тольятти представлению прокуратуры в части соблюдения требований к служебному поведению, по результатам которой работник привлечен к дисциплинарной ответственности (замечание);

¹⁵⁴ Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 15.02.2018 г. № 443-п/1 «О комиссии при администрации городского округа Тольятти по противодействию коррупции» (вместе с «Положением о комиссии при администрации городского округа Тольятти по противодействию коррупции») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵⁵ Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 09.07.2014 г. № 2233-п/1 (ред. от 05.03.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей муниципальных учреждений городского округа Тольятти, и руководителями муниципальных учреждений городского округа Тольятти» // Городские ведомости. – 2014. – 11 июля. - № 87(1685).

- по служебному письму работника администрации г.о. Тольятти по факту допущения неоднократных публичных высказываний, суждений, оценки в отношении деятельности ОМС, по результатам которой к работнику применено дисциплинарное взыскание (замечание)¹⁵⁶.

Формами контроля за соблюдением муниципальными служащими ОМС принятию мер по урегулированию конфликтов интересов, являются:

- анализ поступивших в ОМС обращений, заявлений граждан о нарушении муниципальными служащими норм антикоррупционного законодательства и законодательства о муниципальной службе;

- своевременное принятие мер актам прокурорского реагирования об устранении нарушений антикоррупционного законодательства;

- проведение проверок по информации, поступившей от государственных, муниципальных органов, общественных организаций, СМИ о нарушении антикоррупционного законодательства и законодательства о муниципальной службе;

- осуществление внутреннего контроля за предоставлением Сведений, в том числе по количеству муниципальных служащих, которые обязаны предоставлять Сведения в соответствии с законодательством (3 случая);

- проведение внутреннего контроля за уведомлением муниципальными служащими работодателя о намерении осуществлять иную оплачиваемую деятельность;

- осуществление контроля при рассмотрении вопросов на заседании Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. В отчётном периоде проведены проверки в отношении 56 муниципальных служащих, предоставивших документы на рассмотрение данной Комиссии¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Постановление Администрации городского округа Тольятти от 16.03.2018 г. № 853-п/1 «Об утверждении отчета о реализации муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском округе Тольятти на 2017-2021 годы, утвержденной постановлением мэрии городского округа Тольятти от 21.09.2016 г. № 3003-п/1, за 2017 год» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵⁷ Моисеев А.В., Иванчук Д.В. Реализация антикоррупционных стандартов к поведению государственных и муниципальных служащих Самарской области // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. – 2018. - № 3. – Т. 1. – С. 6.

Независимая антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в администрации г.о. Тольятти в соответствии с Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и внесении изменений в отдельные правовые акты мэрии г.о. Тольятти¹⁵⁸.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в Самарской области в целом выполняются требования федерального законодательства, направленного на создание антикоррупционных стандартов в системе государственной службы.

Однако, необходимо особое внимание уделять работе по выявлению случаев несоблюдения государственнымными служащими требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Обеспечить ежегодное обсуждение вопроса о состоянии этой работы и мерах по ее совершенствованию на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области.

Кроме того, необходимо активизировать деятельность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также соблюдению запретов и ограничений, связанных с прохождением государственной службы, выявлению случаев личной заинтересованности.

Одним из решением обозначенных проблем могло бы стать принятие федерального стандарта антикоррупционного поведения государственных служащих, как единого образца, учитывающего причинные комплексы коррупции и способствующего при его реализации снижению коррупции или уменьшению причиняемого ей вреда органам государственной власти.

¹⁵⁸ Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 17.05.2010 г. № 1269-п/1 (ред. от 28.02.2018) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и внесении изменений в отдельные правовые акты мэрии городского округа Тольятти» // Городские ведомости. – 2010. – 18 мая. - № 53(1115).

3.2. Судебная практика в сфере противодействия коррупции по спорам, возникающим в связи с предотвращением конфликта интересов в государственной службе Самарской области

Прежде чем перейти к непосредственному исследованию судебной практики, связанной с предотвращением конфликта интересов в государственной службе Самарской области, необходимо определиться с конкретным кругом данных споров.

Анализ судебной практики указывает на то, что в суды Самарской области поступают дела в основном связанные с обращениями в суды государственных служащих с требованиями о восстановлении на службе, признании незаконными решений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов, приказа об увольнении в связи с утратой доверия, вызванных нарушениями требований законодательства о противодействии коррупции.

Причинами применения дисциплинарных взысканий к государственным служащим являлись:

- непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий;

- непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

- осуществление предпринимательской деятельности¹⁵⁹.

Анализ норм действующего законодательства, содержащих понятие дисциплинарного проступка государственных и муниципальных служащих,

¹⁵⁹ Справка по изучению практики разрешения судами дел по спорам, возникающим в связи с применением к государственным и муниципальным служащим дисциплинарных взысканий в случае несоблюдения требований законодательства о противодействии коррупции, рассмотренных 2014 - 2015 годах и первом полугодии 2016 года (подготовлена Самарским областным судом 20.06.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

позволяет сделать вывод о том, что применение дисциплинарных взысканий связывается с нарушением служебной дисциплины. Нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к государственным, муниципальным служащим различные виды дисциплинарных взысканий и, в частности, увольнение по соответствующему основанию «в связи с утратой доверия».

При рассмотрении дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, судами устанавливался факт противоправного, виновного неисполнения государственным, муниципальным служащим обязанности, предусмотренной соответствующими нормативными правовыми актами.

Судами разрешаются дела, связанные с совершением государственным служащим следующих проступков:

- 1) непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий;
- 2) непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- 3) осуществление предпринимательской деятельности.

Так, Самарским районным судом рассмотрено гражданское дело по иску Я.В.К. к Министерству образования и науки Самарской области о признании незаконным приказа об увольнении, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула.

Судом установлено, что истец Я.В.К. исполнял обязанности по должности директора Государственного бюджетного образовательного

учреждения среднего профессионального образования «Самарского техникума промышленных технологий» (ГБОУ СПО СТПТ).

15.12.2015 г. Министерством образования и науки Самарской области был издан приказ о прекращении (расторжении) трудового договора с работником (увольнении), в соответствии с которым истец был уволен с занимаемой должности по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Основанием для увольнения Я.В.К. послужило то, что в Министерство образования и науки Самарской области поступило представление из Прокуратуры Самарской области от 30.11.2015 года об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, в связи с чем, была назначена и проведена служебная проверка.

Как следует из приказа от 15.12.2015 г. основанием для применения дисциплинарного взыскания в виде увольнения послужило то, что НО СГООИ «Ни» не согласовала с Министерством образования и науки Самарской области заключение договоров займа с Ям В.К. Нарушение, выразившееся в неправомерном заключении в 2012-2013 г, договоров с ООО «ВС» на поставку продуктов в столовую учебного заведения, которые были выявлены при проведении проверки финансово хозяйственной деятельности ГБОУ СПО СТПТ. Проведенной проверкой была установлена заинтересованность истца, как директора Техникума в совершении Техникумом сделок с ООО «ВС» и СГОО «Ни», обусловленная возможностью извлечением выгоды для себя и своей супруги, являющейся учредителем ООО «ВС», повлекла возникновение конфликта интересов истца и Техникума. Истец свою обязанность, установленную не исполнил, о своей заинтересованности в совершении сделок Техникумом не сообщил, что влечет утрату к нему доверия со стороны Министерства.

Истец просил признать Приказ об увольнении незаконным, восстановить в прежней должности и взыскать заработную плату за время вынужденного прогула исходя из 50 рабочих дней и среднедневного заработка в сумме 2 507 рублей - 125350 рублей. Решением Самарского районного суда г. Самары от 24.02.2016 г. в удовлетворении исковых требований истца Я.В.К. отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда решение районного суда оставлено без изменения.

Одним из доводов истца в ходе рассмотрения указанного дела являлся тот факт, что Следственным отделом по Кировскому району СУ СК РФ по Самарской области не найдено признаков преступления в деянии Я.В.К. Указанный довод обосновано не принят судом во внимание, поскольку коррупционный дисциплинарный проступок является единственным основанием дисциплинарной ответственности. Следовательно, отказ в возбуждении уголовного дела в отношении государственного или муниципального служащего сам по себе не является основанием для его освобождения от дисциплинарной ответственности¹⁶⁰.

В основе конфликта интересов на государственной службе лежит заинтересованность материального свойства.

Факт непринятия мер по предотвращению конфликта интересов со стороны государственного служащего исследовался судом Октябрьского районного суда г. Самары по гражданскому делу, по иску И.Е.В. о восстановлении в должности заместителя начальника Межрайонной ИФНС России по Самарской области. В обоснование иска указано, что 26.10.2015 действующий служебный контракт расторгнут, и она освобождена от замещаемой должности на основании п.3 ч.1 ст. 33 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Несмотря на то, что расторжение контракта было по ее инициативе, полагает увольнение незаконным, необоснованным и нарушающим ее право на труд, поскольку 27.10.2015 была вызвана в УФНС по Самарской области на комиссию по урегулированию конфликта интересов по рассмотрению жалобы, поступившей в отношении нее 30.09.2015 на сайт Федеральной налоговой службы. Заявление на расторжение контракта было написано 27.10.2015 под давлением членов комиссии, а также начальника отдела безопасности УФНС России по Самарской области, выражающее в

¹⁶⁰ Решение Самарского районного суда г. Самары № 2-525/2016 2-525/2016-М-83/2016 М-83/2016 от 24.02.2016 г. по делу № 2-525/2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01. 2019 г.).

запугивании преследованием в связи с изложенными в жалобе фактами и, как следствие, увольнении по п. 1.1 ст. 37 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а именно - утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и другими федеральными законами.

Судом было установлено, что И.Е.В. получила в безвозмездное пользование от ООО «К» автомобиль Опель Мокка. Указанная организация находится на фактическом учете в инспекции, и И.Е.В. курирует работу отделов, непосредственно работающих с указанным обществом. Для рассмотрения указанных фактов И.Е.В. была приглашена на заседание комиссии, проводимого на территории Управления, для рассмотрения. В ходе заседания комиссии И.Е.В. факт безвозмездного использования автомашины, принадлежащей ООО «К» подтвержден, также признано обстоятельство неинформирования представителя нанимателя, либо своего непосредственного начальника об указанном факте.

Как пояснил представитель ответчика в судебном заседании, для принятия окончательного решения и оформления протокола заседания Комиссии был объявлен перерыв до 17.30 27.10.2015, после которого комиссии был представлен Приказ Управления об увольнении И.Е.В. по собственному желанию на основании заявления от 26.10.2015, в котором последняя указала на необходимость расторжения срочного служебного контракта именно с 26.10.2015.

Данные обстоятельства подтверждены материалами дела и не были опровергнуты истцом.

Факт невыполнения И.Е.В. обязанности информирования представителя нанимателя, либо своего непосредственного начальника, установленной в Законе № 273-ФЗ и Законе № 79-ФЗ, отражен в протоколе Комиссии.

На основании изложенного, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения исковых требований И.Е.В. в части восстановления ее в должности заместителя начальника Межрайонной ИФНС № 19 по Самарской области и признании приказа от 26.10.2015 об увольнении по собственному желанию незаконным, иск оставил без удовлетворения¹⁶¹.

Судами разрешаются споры, касающиеся применения мер дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, инициированные не только государственными и муниципальными служащими, но и прокурорами, которые обращались с требованиями о расторжении контрактов с государственными или муниципальными служащими.

Так, в Богатовский районный суд Самарской области обратился прокурор Борского района в интересах неопределенного круга лиц и муниципального образования – муниципальный район Борский Самарской области. Указал, что с С.С.Г. 8.11.2012 года был заключен муниципальный контракт № 8, согласно которого С.С.Г. назначен на должность муниципальной службы - главы администрации муниципального района Борский Самарской области.

Прокуратурой района проведена проверка обоснованности включения супруги главы администрации муниципального района Борский С.С.Г. в списки лиц, подлежащих включению в число граждан, нуждающихся в получении социальной выплаты на улучшение жилищных условий.

При проверке прокуратурой района выявлены нарушения требований Федерального закона № 273-ФЗ, связанные с неисполнением обязанностей муниципального служащего - главы администрации муниципального района Борский С.С.Г. уведомлять непосредственного работодателя о возникновении конфликта интересов.

Проверкой установлено, что 11.06.2014 г. в комиссию по жилищным вопросам администрации муниципального района Борский, председателем

¹⁶¹ Справка по изучению практики разрешения судами дел по спорам, возникающим в связи с применением к государственным и муниципальным служащим дисциплинарных взысканий в случае несоблюдения требований законодательства о противодействии коррупции, рассмотренных 2014 - 2015 годах и первом полугодии 2016 года (подготовлена Самарским областным судом 20.06.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

которой является глава администрации С.С.Г., обратилась его супруга С.В.Н. с заявлением о постановке ее на учет как нуждающейся на улучшении жилищных условий путем получения соответствующей выплаты из бюджета.

Соответственно, при данных обстоятельствах имелся конфликт интересов, поскольку существовала возможность зависимости от принятия им решения получение материальных благ для него и членов его семьи.

Вместе с тем, указанный протокол заседания жилищной комиссии от 11.06.2014 года подписан не только членами комиссии, но и С.С.Г. Кроме того, 11.06.2014 г. им же было издано постановление № 575, в соответствии с которым Сучкова В.Н. признана нуждающейся в улучшении жилищных условий. Управляющему Нефтегорского отделения Сберегательного банка за подписью главы администрации муниципального района Борский С.С.Г. направлено разрешение на открытие именованного блокированного счета на имя С.В.Н. для зачисления денежных средств, поступивших в администрацию Борского района в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».

Проверкой установлено, что С.С.Г. работодатель в письменной форме уведомлен не был, также в целях самостоятельного предотвращения конфликта интересов, С. не был осуществлен самоотвод при принятии комиссией решения.

Прокурор просил суд признать решение Собрании представителей «О рассмотрении представления прокуратуры Борского района Самарской области не законным. Обязать Главу муниципального района Борский Самарской области расторгнуть контракт с С.С.Г. о назначении на должность главы администрации на основании ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», п.5.1 ст.11 ФЗ «О противодействии коррупции».

В ходе судебного рассмотрения дела представитель прокуратуры Борского района Самарской области заявил о своем отказе от заявления, поскольку на момент рассмотрения дела ответчик С.С.Г. добровольно

выполнил требования, уволившись с муниципальной службы. Отказ принят судом¹⁶².

Следующей категорией дел, связанных с совершением государственным, муниципальным служащим проступков, является непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Как известно, на государственных (муниципальных) служащих возлагается обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Однако не всегда данная обязанность выполняется должным образом,

К примеру, в 2015 году истец своевременно подал декларацию о доходах в ИФНС РФ. Также он подал аналогичную декларацию в ФКОУ ВПО СЮИ ФСИН России. Однако ответчик ему отказал в принятии декларации аргументируя это тем, что декларация, подаваемая по месту службы должна быть составлена по форме, отличной от формы, подаваемой в ИФНС РФ. С 16.03.2015г. в связи с болезнью истец не мог работать до 04.04.2015г.

С 06.05.2015г. в связи с травмой позвоночника истец был нетрудоспособен до 10.10.2015 г. 12.10.2015г. согласно приказу № 327-лс истец уволен со службы в ФКОУ ВПО СЮИ ФСИН России, в связи с утратой доверия, из-за не предоставления работодателю сведений о доходах.

Не оспаривая свою обязанность подать декларацию, истец считал действия ответчика незаконными, а вышеуказанный приказ необоснованным, поскольку декларацию о доходах в ИФНС РФ он подал в срок, кроме того, был временно нетрудоспособен, до 30.04.2015 г. он не мог подать корректную декларацию о доходах по месту службы по уважительным причинам, о чем было истцом сообщено по телефону в отдел кадров.

¹⁶² Апелляционное определение Самарского областного суда № 33-2334/2015 от 06.03.2015 г. по делу № 33-2334/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).

Оценивая указанную ситуацию, суд встал на точку зрения изложенную министерством труда и социальной защиты РФ в своем письме от 13.02.2015 года № 18-0/10/П-762, в которых даны следующие разъяснения. Законодательством РФ не предусматривается освобождение служащего (работника) от исполнения обязанности представить сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе в период нахождения его в отпуске (ежегодный оплачиваемый отпуск, отпуск без сохранения денежного содержания, отпуск по уходу за ребенком и другие предусмотренные законодательством отпуска), в период временной нетрудоспособности или иной период неисполнения должностных обязанностей. При невозможности представить сведения лично служащему (работнику) рекомендуется направить их в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию по почте.

В связи с чем, суд доводы истца не принял в качестве заслуживающих внимания, указав, что нахождение истца в состоянии длительной нетрудоспособности не может являться основанием для его освобождения от своевременного предоставления декларации о доходах. В удовлетворении иска отказано¹⁶³.

На практике расцениваются как значительные проступки, влекущие увольнение государственного (муниципального) служащего в связи с утратой доверия даже представление недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о нарушении запретов о получении служащим дохода от предпринимательской деятельности¹⁶⁴.

Октябрьским районным судом г. Самары рассмотрено гражданское дело по иску Б.В.В. к департаменту охоты и рыболовства Самарской области о

¹⁶³ Решение Промышленного районного суда г. Самары № 2-8157/2015 2-8157/2015~М-7785/2015 М-7785/2015 от 20.11.2015 г. по делу № 2-8157/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).

¹⁶⁴ См.: Письмо Минтруда России от 21.03.2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

восстановлении на работе, оплате за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что Б.В.В. является собственником гидротехнического сооружения (пруда) «Мартыниха». 29.06.10 года Б.В.В. передал сооружение в доверительное управление на 5 лет своему сыну Б.Р.В., являющемуся индивидуальным предпринимателем. Договор доверительного управления удостоверен нотариусом и зарегистрирован в Росрсстре. Согласно п. 11 Договора учредитель управления имеет право получать прибыль за вычетом сумм, причитающихся Доверительному управляющему в виде компенсации расходов, связанных с исполнением настоящего договора, и вознаграждения, предусмотренного настоящим договором.

В ходе судебного заседания Б.В.В. пояснил, что личинки карпа запускались им в пруд «Мартыниха» с целью выращивания рыбы для личного потребления его семьей. Указанный довод суд оценил критически, поскольку совокупность представленных доказательств подтверждает, что Б.В.В. совместно с сыном Б.Р.В. в период с 2007 года по настоящее время осуществляют деятельность по зарыблению пруда «Мартыниха» и осуществляют предпринимательскую деятельность, организовав платную рыбалку на нем.

Таким образом, Б.В.В., будучи должностным лицом, уполномоченным контролировать рыбопромысловые участки, пользование водными биологическими ресурсами, сам организовал рыбопромысловый участок - пруд «Мартыниха», в котором занимается рыбозаведением и выловом рыбы, не сообщая об этом в Департамент охоты и рыболовства Самарской области и, будучи государственным служащим, ведет хозяйственную (предпринимательскую) деятельность.

Согласно выписке из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей № 196 от 15.05.14 г. Б.Р.В. являлся индивидуальным предпринимателем и был вправе вести экономическую деятельность:

предоставление услуг в области рыболовства; рыболовство; управление недвижимым имуществом.

На основании указанных обстоятельств, суд сделал вывод о возникшем на государственной службе конфликте интересов, то есть ситуации, при которой личная заинтересованность государственного служащего Б.В.В. влияет на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникло противоречие между личной заинтересованностью Б.В.В. правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Б.В.В. в связи с указанным фактом, не исполнил обязанность, установленную ч. 2 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, т.е. не принял мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

В связи с вышеизложенным, суд отказал в удовлетворении исковых требований Б.В.В. к Департаменту охоты и рыболовства Самарской области о восстановлении на работе¹⁶⁵.

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законами № 79-ФЗ и № 273-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение в связи с утратой доверия.

На практике при разрешении данных споров, во всех случаях представителями нанимателя к государственным и муниципальным служащим применялся только один вид взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия.

При рассмотрении гражданского дела по иску М.В.В. к ФКОУ ВПО СЮИ ФСИН России о признании приказа об увольнении незаконным,

¹⁶⁵ Апелляционное определение Самарского областного суда № 33-5075/2015 от 14.05.2015 г. по делу № 33-5075/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).

восстановлении на работе в должности «начальник кафедры пенитенциарной психологии и педагогики», в связи с непредставлением декларации о доходах в отдел кадров работодателя, в связи с нетрудоспособностью, судом Промышленного районного суда г. Самары в решении сделаны следующие выводы: Увольнение сотрудника при вышеприведенном нарушении действующего законодательства является единственным установленным законом способом пресечения нарушения антикоррупционного законодательства. Профилактика коррупционных правонарушений и борьба с выявленными проступками коррупционного характера является приоритетом в деятельности государства. Поэтому федеральное законодательство устанавливает в качестве меры по государственному принуждению сторон служебных правоотношений необходимость соблюдения антикоррупционного законодательства¹⁶⁶.

Законодательством установлена ответственность государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение антикоррупционных обязанностей. Степень тяжести наказания за различные проступки может быть разная.

За период действия указанных норм антикоррупционного законодательства в судебной практике сложились и получили нормативное закрепление перечень проступков, которые могут быть расценены как малозначительные, значительные и влекущие увольнение.

В Методических рекомендациях по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции приведен примерный перечень проступков, которые могут быть расценены как малозначительные, значительные и

¹⁶⁶ Справка по изучению практики разрешения судами дел по спорам, возникающим в связи с применением к государственным и муниципальным служащим дисциплинарных взысканий в случае несоблюдения требований законодательства о противодействии коррупции, рассмотренных 2014 - 2015 годах и первом полугодии 2016 года (подготовлена Самарским областным судом 20.06.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

влекущие увольнение. При этом, приведенный перечень ситуаций не является полным, так как а практике служащие могут скрыть и иные обстоятельства, способные вызвать сомнения в правомерности получения доходов или приобретения имущества. Выявление таких обстоятельств станет причиной увольнения служащего.

Несмотря на то, что во всех рассмотренных судами Самарской области случаях работодателем применялись взыскания в виде увольнения, суды при вынесении решения о законности принятых решений проверяли, в том числе соразмерность примененного представителем нанимателя к государственному, муниципальному служащему дисциплинарного взыскания¹⁶⁷.

По результатам обобщения судебной практики Самарской области можно выявить следующие обстоятельства, влияющие на объективное исполнение государственными, муниципальными служащими должностных обязанностей:

- конфликт интересов, связанный с выполнением отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность гражданского служащего.

Подпадающей под это понятие, в частности, в ходе рассмотрения Самарским районным судом гражданского дела, была признана деятельность директора Государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования «Самарского техникума промышленных технологий» (ГБОУ СПО СТПТ) Я.В.К.;

- является распространенной ситуация, влияющая на объективное исполнение государственными (муниципальными) служащими должностных обязанностей, которая могла привести к конфликту интересов.

Рассмотренная выше ситуация послужила основанием к обращению прокурора Борского района в Богатовский районный суд Самарской области в интересах неопределенного круга лиц и муниципального образования – муниципальный район Борский Самарской области. Судом было установлено,

¹⁶⁷ См., например: Апелляционное определение № 33-7836/2014 от 11.08.2014 г. по делу № 33-7836/2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 25.04.2018 г.).

что С.С.Г., являясь главой администрации муниципального района Борский Самарской области, являлся также председателем комиссии по жилищным вопросам администрации муниципального района Борский, куда обратилась супруга С.В.Н. с заявлением о постановке ее на учет как нуждающейся на улучшении жилищных условий путем получения соответствующей выплаты из бюджета. Протокол заседания жилищной комиссии подписан не только членами комиссии, но и С.С.Г. Кроме того, 11.06.2014 года им же было издано постановление № 575, в соответствии с которым С.В.Н. признана нуждающейся в улучшении жилищных условий.

Таким образом, судами разрешаются дела, связанные с совершением государственным служащим следующих проступков:

- непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий;

- непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Выводы по третьей главе магистерской диссертации:

1. В Самарской области в целом выполняются требования федерального законодательства, направленного на создание антикоррупционных стандартов в системе государственной службы. Однако, необходимо особое внимание уделять работе по выявлению случаев несоблюдения государственным служащими требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Кроме того, необходимо активизировать деятельность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также соблюдению запретов и ограничений, связанных с прохождением государственной службы, выявлению случаев личной заинтересованности.

2. Проанализированная судебная практика свидетельствует о том, что представленные дела фактически решены в пользу работодателей. Однако это

не связано с четкостью и проработанностью норм права, регулирующих применение к государственным и муниципальным служащим дисциплинарных взысканий в случае несоблюдения требований законодательства о противодействии коррупции. Скорее это объясняется в первую очередь общей малочисленностью данной категории дел, а также активной позицией государства, направленной на борьбу со всеми проявлениями коррупции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резюмируя изложенное в настоящей магистерской диссертации, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, правовую основу противодействия коррупции в системе государственной службы составляет комплекс нормативно-правовых актов различных отраслей права. Существующее регулирование в сфере противодействия коррупции в России достаточно содержательно. Тем не менее, наличие соответствующих правовых норм еще не гарантирует полного решения обозначенной проблемы. Развитие правовой основы противодействия коррупции - это лишь начальный этап в ее решении. В связи с чем еще предстоит многое сделать для того, чтобы снизить уровень коррупции в системе государственной службы, и только затем приступить к формированию честного и ответственного корпуса государственных служащих, способных решать самые сложные и важные задачи.

В качестве пробелов правового регулирования в сфере противодействия коррупции в сфере государственной службы отмечают отсутствие в действующем федеральном законодательстве норм, регулирующих лоббирование, раскрытие бенефициарных собственников активов и защиту заявителей о коррупции. С целью решения данного законодательного пробела необходимо поддержать предложение отдельных ученых о необходимости ратификации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, в которой сформулирован подход, облегчающий жертвам коррупционных преступлений защищать свои интересы в рамках гражданского права. Участие России в названной Конвенции не только дополнило бы действующее национальное законодательство важным международно-правовым инструментарием, но и положительным образом отразилось бы на международном престиже нашего государства в целом.

Во-вторых, антикоррупционный стандарт в системе государственной службы был определен как наиболее оптимальный типовой образец

противодействия коррупции, ориентированный на деятельность государственных служащих; как образец, который учитывает причинные комплексы коррупции и при его реализации в практической деятельности способствует ее искоренению, снижению коррупции или минимизации причиняемого ею ущерба. Антикоррупционные стандарты могут различаться по аспекту и уровню, а разработка антикоррупционных стандартов должна осуществляться не только с учетом современных взглядов на противодействие коррупционным проявлениям, но и с соблюдением научно-обоснованных подходов к разработке стандартов, выработанных теорией стандартизации.

При разработке антикоррупционных стандартов следует учитывать специфику деятельности по борьбе с коррупцией, которая влияет на методику разработки таких стандартов. Так, необходимо принимать во внимание, что антикоррупционные стандарты связаны с процессами детерминации и причинности коррупции, с устранением или ослаблением причинных комплексов коррупции. В то же время стандарт не может отражать всех особенностей детерминации и причинности коррупционных проявлений на конкретном объекте, поскольку содержит лишь типичные черты. Кроме того, антикоррупционные стандарты подлежат пересмотру с учетом изменения процессов детерминации и причинности коррупции, расширения криминологических познаний об этих процессах.

В-третьих, конфликт интересов в сфере государственной службы представляет собой ситуацию, при которой возникает противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред) в случае прямой или косвенной личной заинтересованности государственного служащего как реально, так и теоретически имеющая возможность оказать влияние на ненадлежащее исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей.

В-четвертых, личная заинтересованность государственного служащего представляет собой основанное на должностных полномочиях намерение

государственного служащего в получении дополнительной возможности увеличения роста объема потребления материальных и нематериальных благ как самим государственным служащим, так и в пользу третьих лиц.

Включение в легальное понятие «личная заинтересованность» только материального аспекта и игнорирование нематериального фактора затрудняет работу комиссий по урегулированию конфликта интересов и доказывание своей позиции при рассмотрении дела в суде, в связи с чем включение в легальное определение понятия «конфликт интересов» личной заинтересованности нематериального характера представляется целесообразным. Это позволит расширить понятие «конфликт интересов» с точки зрения включаемого в него круга интересов, что, в свою очередь, положительно скажется на правоприменительной практике в работе комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Следует поддержать предложения ученых о конкретизации понятия ненадлежащего исполнения должностных обязанностей государственным служащим, вследствие которого возникает обогащение у третьих лиц, посредством дополнения действующего законодательства перечнем типовых ситуаций, при которых возникает конфликт интересов либо соответствующего разъяснения со стороны высшей судебной инстанции.

В-пятых, при рассмотрении конфликта интересов, было обращено внимание на то, что статья 11 Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает обязанность государственного служащего уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателя) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

На практике же применение данной нормы будет проблематично, так как понятие конфликта интересов носит оценочный характер. И не всегда у государственного служащего есть возможность осознать не только угрозу возникновения предполагаемого конфликта интересов, но и сам возникший уже конфликт. Поэтому целесообразным будет в будущем закрепить в подзаконных

нормативных правовых актах, которые устанавливают особенности предотвращения конфликта интересов в различных государственных органах, список или перечень конкретных ситуаций при которых возможно возникновение конфликта интересов.

Несмотря на явный антикоррупционный потенциал такого института, как комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, ключевым недостатком их работы является предопределенный статус, т.е. из вспомогательная, а не основная роль в вопросах регулирования служебного поведения государственных служащих и рекомендательный характер принимаемых решений, а также отсутствие единого подхода к организации работы комиссий в разных органах государственной власти. В связи с чем необходимо решить следующие вопросы, направленные на совершенствование деятельности названных Комиссий:

1) систематизировать нормативно-правовую базу для всех органов судебной, законодательной власти и прокуратур для организации работы комиссий по решению конфликта интересов с учетом особенностей каждой из ветвей власти;

2) внести изменения в Федеральный закон № 279-ФЗ «О противодействии коррупции» в части нормативного закрепления требования к руководителям государственного и муниципального органа власти обязательного рассмотрения протокола заседания комиссии и исполнения в пределах своей компетенции содержащихся в нем рекомендаций;

3) предусмотреть ответственность для членов комиссии за недобросовестное исполнение ими своих полномочий, так как в настоящий момент такая ответственность отсутствует.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о принятии отдельного Федерального закона «О конфликте интересов», в котором предусмотреть такие положения, как: определение частных интересов государственных (муниципальных) служащих; комплекс мероприятий, направленных на предупреждение возникновения конфликта интересов, в числе которых можно

предусмотреть: отказ служащего от частного интереса, устранение служащего от исполнения должностных функций в условиях конфликта и др.; обеспечение внутриведомственного контроля за ситуацией вокруг конфликта; урегулирование процедуры уведомления о конфликте; определение видов ответственности за нарушение данного закона; гарантии государственных (муниципальных) служащих при разрешении конфликта.

В-шестых, проведенный анализ нормативно-правовых основ, предъявляемых к поведению государственных служащих и практики их реализации в Самарской области, позволяет сделать вывод о том, что необходимо особое внимание уделять работе по выявлению случаев несоблюдения государственными служащими требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Обеспечить ежегодное обсуждение вопроса о состоянии этой работы и мерах по ее совершенствованию на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области.

Кроме того, необходимо активизировать деятельность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также соблюдению запретов и ограничений, связанных с прохождением государственной службы, выявлению случаев личной заинтересованности.

В-восьмых, при рассмотрении дел по спорам, связанным с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, судами устанавливался факт противоправного, виновного неисполнения государственным, муниципальным служащим обязанности, предусмотренной соответствующими нормативными правовыми актами.

Судами разрешаются дела, связанные с совершением государственным, муниципальным служащим следующих проступков:

- 1) непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный и муниципальный служащий;

2) непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Изложенное в настоящей магистерской диссертации, позволяет сделать вывод о том, что на федеральном уровне необходимо разработать типовую форму антикоррупционного стандарта для государственных служащих, что позволит подвести к единому знаменателю содержание антикоррупционного поведения служащих.

В целом же, проблема противодействия коррупции в нашей стране лежит не в правовой, а в политической плоскости. До тех пор, пока мы не освоим демократические традиции, не разовьем народовластие и политическую конкуренцию, проблему коррупции нам не решить. Общество и государственное управление могут регулярно сотрясать различного рода коррупционные разоблачения в высших эшелонах государственной власти, однако содержательно на решении обозначенной проблемы это отражаться не будет.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 20. – Ст. 2394.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 26. – Ст. 2780.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.
5. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 50. (Ч. 4). - Ст. 6953.
6. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 52. (Ч. 1). – Ст. 6228.
7. Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 1. – Ст. 15.

8. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 49. – Ст. 6076.
9. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 10. – Ст. 1152.
10. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3215.
11. Федеральный закон от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об инвестиционных фондах» // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 49. – Ст. 4562.
12. Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 17. – Ст. 1918.
13. Федеральный закон от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 50. – Ст. 4870.
14. Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2018. - № 27. – Ст. 4038.
15. Указ Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 33. – Ст. 5165.
16. Указ Президента РФ от 08.03.2015 г. № 120 (ред. от 15.07.2015) «О некоторых вопросах противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 10. – Ст. 1506.
17. Указ Президента РФ от 03.12.2013 г. № 878 (ред. от 14.06.2018) «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам

- противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 49. (Ч. VII). – Ст. 6399.
18. Указ Президента РФ от 02.04.2013 г. № 309 (ред. от 30.10.2018) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1670.
19. Указ Президента РФ от 28.07.2012 г. № 1060 (ред. от 22.06.2018) «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 32. – Ст. 4481.
20. Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 27. – Ст. 3446.
21. Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 33. – Ст. 3196.
22. Указ Президента РФ от 04.04.1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета. – 1992. – 7 апреля. - № 80.
23. Постановление Правительства РФ от 18.12.2014 г. № 1405 (ред. от 25.03.2015) «О некоторых вопросах противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 52. (Ч. 1). – Ст. 7782.
24. Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 568 (ред. от 15.02.2017) «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным

- законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 28. – Ст. 3833.
25. Постановление Правительства РФ от 02.03.2006 г. № 113 (ред. от 04.08.2015) «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 11. – Ст. 1180.
26. Постановление Правительства РФ от 07.11.2005 г. № 656 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 46. – Ст. 4672.
27. Приказ Минфина России от 07.03.2018 г. № 44н «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Министерства финансов Российской Федерации и назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Министром финансов Российской Федерации руководителями территориальных органов федеральных служб, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
28. Приказ Министра обороны РФ от 04.04.2016 г. № 175 (ред. от 30.12.2017) «О Перечне воинских должностей, должностей федеральной

государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. - № 24.

29. Приказ Минздрава России от 25.12.2015 г. № 1010 «Об утверждении Перечня функций Министерства здравоохранения Российской Федерации, при реализации которых возникают коррупционные риски» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
30. Приказ Минфина России от 17.04.2014 г. № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
31. Приказ Минобрнауки России от 24.04.2013 г. № 306 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и

- несовершеннолетних детей» // Российская газета. – 2013. – 05 июля. - № 145.
- 32.Приказ Минюста России от 23.03.2011 г. № 93 (ред. от 03.04.2014) «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 33.Приказ Минфина РФ от 14.09.2010 г. № 447 «Об организации уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минфина России и назначаемыми на должность Министром финансов Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, и их территориальных органов об иной оплачиваемой работе» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 34.Приказ Росрыболовства от 23.10.2018 г. № 631 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства по рыболовству и его территориальных органов, работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральным агентством по рыболовству, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 35.Приказ управления записи актов гражданского состояния Самарской области от 24.06.2016 г. № 174-ОД (ред. от 05.10.2018) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности управления записи актов гражданского состояния Самарской области» на 2016 - 2018 годы» // Волжская коммуна. – 2016. – 20 июля. - № 182(29728) и др.

36. Письмо Минтруда России от 21.03.2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
37. Письмо Минтруда России от 13.11.2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
38. Письмо Минтруда России от 25.12.2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
39. Письмо Минтруда России от 15.10.2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» (вместе с «Обзором типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
40. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию

- коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
41. Закон Самарской области от 10.03.2009 г. № 23-ГД (ред. от 13.06.2017) «О противодействии коррупции в Самарской области» // Волжская коммуна. – 2009. – 12 марта. - № 83(26542).
42. Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 12.02.2018) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. – 2007. – 12 октября. - № 190(25988).
43. Закон Самарской области от 06.04.2005 г. № 103-ГД (ред. от 13.02.2017) «О государственной гражданской службе Самарской области» // Волжская коммуна. – 2005. – 7 апреля. - № 62.
44. Постановление Губернатора Самарской области от 13.01.2017 г. № 6 «Об утверждении Порядка взаимодействия регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и кадровых служб (подразделений) Администрации Губернатора Самарской области, секретариата Правительства Самарской области и органов исполнительной власти Самарской области при проведении проверок в целях противодействия коррупции» // Волжская коммуна. – 2017. – 17 января. - № 9(29904).
45. Постановление Губернатора Самарской области от 12.10.2015 г. № 255 (ред. от 24.01.2018) «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области» (вместе с «Положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Самарской области») // Волжская коммуна. – 2015. – 14 октября. - № 270 (29469).
46. Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 673 (ред. от 30.10.2018) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2021 годы» // Волжская коммуна. – 2013. – 28 ноября - № 391(28807).

47. Постановление Правительства Самарской области от 08.10.2012 г. № 506 (ред. от 26.06.2018) «О департаменте по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области» // Волжская коммуна. – 2012. – 9 октября. - № 370(28298).
48. Приказ департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области от 29.03.2016 г. № 10-п (ред. от 25.10.2018) «Об утверждении Ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области» на 2016 - 2018 годы» // Волжская коммуна. – 2016. – 17 мая. - № 118(29664).
49. Распоряжение Правительства Самарской области от 09.03.2011 г. № 49-р «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
50. Постановление Администрации городского округа Тольятти от 16.03.2018 г. № 853-п/1 «Об утверждении отчета о реализации муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском округе Тольятти на 2017-2021 годы, утвержденной постановлением мэрии городского округа Тольятти от 21.09.2016 г. № 3003-п/1, за 2017 год» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
51. Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 15.02.2018 г. № 443-п/1 «О комиссии при администрации городского округа Тольятти по противодействию коррупции» (вместе с «Положением о комиссии при администрации городского округа Тольятти по противодействию коррупции») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
52. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 21.09.2016 г. № 3003-п/1 (ред. от 19.09.2018) «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском

- округе Тольятти на 2017 - 2021 годы» // Городские ведомости. – 2016. – 27 сентября. - № 67(1941).
53. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 09.07.2014 г. № 2233-п/1 (ред. от 05.03.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей муниципальных учреждений городского округа Тольятти, и руководителями муниципальных учреждений городского округа Тольятти» // Городские ведомости. – 2014. – 11 июля. - № 87(1685).
54. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 17.05.2010 г. № 1269-п/1 (ред. от 28.02.2018) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и внесении изменений в отдельные правовые акты мэрии городского округа Тольятти» // Городские ведомости. – 2010. – 18 мая. - № 53(1115).
55. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией (Заключено в г. Москве 25.12.2013) // Бюллетень международных договоров. - 2014. - № 11. - С. 74 - 79.
56. Модельный закон о противодействии коррупции (новая редакция) (Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-20 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2009. - № 43. - С. 429 - 446.
57. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи

- государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2004. - № 33. - С. 225 - 260.
58. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции (Приняты в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-17 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 2013. - № 57 (часть 2). - С. 125 - 140.
59. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS №174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (Россия не участвует).
60. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Научная литература

61. Азовский С.Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности: ди. ...канд. эконом. наук. – М., 2009. – 213 с.
62. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой и А.В. Федорова. - М., 2015. – 369 с.
63. Антонова Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 10. - С. 27-31.

64. Астанин В.В. Анतिकоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 6 - 8.
65. Балян Э.В. Специфика противодействия теневым экономическим отношениям и коррупции в сфере природопользования: дисс. ...канд. эконом. наук. - Тамбов, 2012 - 217 с.
66. Бараненкова И.В. Конфликт интересов в военных организациях: новации, некоторые проблемы квалификации, предупреждения, урегулирования // Право в Вооруженных Силах. - 2018. - № 6. - С. 2-4.
67. Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Специально для системы ГАРАНТ, 2017.
68. Бобрик А.А., Климык Н.Ф. Конфликт интересов как частное проявление коррупции // В сборнике: Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор С.Г. Зырянов. - 2017. - С. 210-214.
69. Боброва Н.А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 2. – С. 23-27.
70. Боброва Н.А. О неконституционности критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2018. - № 6. – С. 42-46.
71. Боброва Н.А. Конфликт интересов и семейственность – основа коррупции // Образование и право. 2018. №10. С.234-239.
72. Боброва Н.А. Цифровая экономика в борьбе с коррупцией // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в развитии цифровой

- экономики: материалы XI Международной конференции. Саратов. 2018. С.27-31.
73. Ватель А.Ю. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2013. – 30 с.
74. Воронцов С.А., Понеделков А.В., Зырянов С.Г. Индикаторы коррупционной деятельности в системе государственной власти и местного самоуправления РФ // Социум и власть. - 2017. - № 1. - С. 30–37.
75. Гайдаенко Шер Н.И. Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / Отв. ред. Н.Г. Семилютина. - М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. - 176 с.
76. Гаухман Л.Д., Журавлев М.П. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации // Уголовное право. - 2015. - № 1. - С. 40 - 43.
77. Гири́н С.А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право. - 2016. - № 10 (231). - Вып. 36. - С. 153-159.
78. Дедов Д.И. Конфликт интересов. - М.: Волтерс Клувер, 2004. – 214 с.
79. Дыльков А.С. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции: сравнительный анализ опыта России и США: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2015.
80. Елисеева С.Н. Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // В сборнике: Саратовской области - 80 лет: история, опыт развития, перспективы роста. Сборник научных трудов по итогам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях / Отв. ред. Н.С. Яшин. - 2016. - С. 15-18.
81. Ефименко Е.Н. Сущность конфликта интересов на государственной гражданской службе // В сборнике: Региональная конкурентоспособность

- и образование в контексте глобальных вызовов. Сборник статей Международной научно-практической конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса. ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет». 2017. С. 126-127.
82. Зайков Д.Е. Конфликт интересов: новое содержание со старыми проблемами // Законодательство. - 2016. - № 5. - С. 55 - 56.
83. Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. - 2017. - № 6. - С. 2-7.
84. Здравомыслов, А.Г. Социология конфликта. - М.: Аспект Пресс, 1996. – 210 с.
85. Изолитов И. С. Институт конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: постановка проблемы // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2012. - № 2. – С. 21-26.
86. Ильяков А. Д. Административно-правовое исследование понятия «Коррупция» // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 4. - С. 345-346.
87. Индекс Восприятия Коррупции [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html?sphrase_id=13226. (Дата обращения: 28.01.2019 г.).
88. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 3-6.
89. Каширкина А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. - 2013. - № 10. - С. 74-78.
- Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного

- опыта в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. – 33 с.
90. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. – 236 с.
91. Костюнина О.В., Елизарова И.А. Препятствия выявления и устранения конфликта интересов на государственной гражданской службе и муниципальной службе // Сибирский юридический вестник. – 2018. - № 2 (81). – С. 28-32.
92. Куракин А.В. Международные и зарубежные стандарты административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Российская юстиция. - 2009. - № 3. - С. 43-46.
93. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2008. – 48 с.
94. Малкина В.И. Конфликт интересов и корпоративный конфликт: проблемы классификации и соотношение понятий // Юрист. - 2018. - № 4. - С. 47-52.
95. Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. – 32 с.
96. Мещерякова Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 9. – С. 60-63.
97. Михайлов В. Международные антикоррупционные стандарты и их отражение в законодательстве Российской Федерации // Уголовное право. - 2013. - № 5. - С. 93-96.

98. Михайлов В.И. Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2016. - № 4. - С. 15-19.
99. Моисеев А.В., Иванчук Д.В. Реализация антикоррупционных стандартов к поведению государственных и муниципальных служащих Самарской области // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. – 2018. - № 3. – Т. 1. – С. 1-9.
- Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. - 2014. - № 3. - С. 87-92.
100. Наумов В.В., Станкевич А.М. К вопросу о формировании антикоррупционного стандарта поведения сотрудников Следственного комитета РФ // Вестник Екатеринбургского института. - 2017. - № 3 (39). - С. 105-112.
101. Нисневич Ю. А. Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения // Общественные науки и современность. – 2014. – № 3. – С. 25-28.
102. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. - 2016. - № 3. - С. 7-30.
103. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. - 2016. - № 6. - С. 26 – 38.
104. Орлов Б.М. Некоторые проблемы теории стандартизации. – М.: Изд-во стандартов, 1968. – 214 с.

105. Паршин И.С. Противодействие коррупции: уголовно-правовой и криминологический анализ: дисс... канд. юрид. наук. - Нижний Новгород, 2014. – 289 с.
106. Петренко Н.И., Якштас Т.М. Коррупция: понятие и признаки, тенденции проявления, современное состояние и проблемы противодействия // Алтайский юридический вестник. – 2018. - № 3 (23). – С. 72-77.
107. Петухов Р.В., Кабанов И.Е. К вопросу о понятии «конфликт интересов» в публичном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. - № 1. – С. 23-26.
108. Покровский О.В. Система правового регулирования и средства противодействия коррупции на государственной гражданской службе // Современное право. - 2018. - № 3. - С. 13-16
109. Противодействие коррупции / Под ред. Е.В. Охотского. - М., 2016. – 260 с.
110. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2016. - 512 с.
111. Пудаков Е.Р. Государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции. – Уфа: Изд-во Башкирского института социальных технологий (филиала) Образовательного учреждения профсоюзов «Академия труда и социальных отношений», 2015. – С. 66-69.
112. Самсонова Ю.С. Имидж государственной службы в условиях административного реформирования в российском обществе: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. - Ростов н/Д, 2011. – 30 с.
113. Сащико П.И. О некоторых проблемах разработки антикоррупционных стандартов // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. - 2014. - № 7. - С. 75-80.

114. Сводный отчет о реализации мер антикоррупционной деятельности в Самарской области за 2016 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru>. (Дата обращения: 15.01.2019 г.).
115. Сводный отчет Правительства Самарской области за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/30772/> . (Дата обращения: 28.01.2019 г.).
116. Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2011. – 28 с.
117. Словарь русского языка: в 4-х т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Русский язык, 1981-1984. – Т. 4. – 1984. – 869 с.
118. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2016. - 30 с.
119. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. - М.: Юриспруденция, 2015. – 230 с.
120. Талапина Э.В. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. - 2006. - № 6. - С. 4-6.
121. Тарасов А.А. Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению // Уголовное судопроизводство. - 2010. - № 1. - С. 158-162.
122. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. - 2007. - № 5. - С. 37-40.
123. Троицкий И.Д. Комплексная и опережающая стандартизация. – М.: Изд-во стандартов, 1983. – 122 с.

124. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. И.С. Власов. - М.: ИЗиСП, 2014. - 432 с.
125. Шабалин В.А. Бизнес и государственная коррупция // Экономическая преступность. - М., 1994. – 214 с.
126. Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: социологический анализ: дисс ... д-ра социологических наук. – М., 2015. - 393 с.
127. Шилкин А.М. Оптимизация механизмов урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Управление в современных системах. - 2014. - № 2. - С. 18-22.
128. Щеколдин С.Ю. Конфликт интересов в государственно-служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2011. – 30 с.
129. Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2014. – 30 с.
130. Bertok J. Oecd supports the creation of sound ethics infrastructure: oecd targets both the 'supply side' and the 'demand side' of corruption // Public Personnel Management. - 1999. - Т. 28. - № 4. - С. 673-687.
131. CORRUPTION: CITIZENS' VOICES FROM AROUND THE WORLD // Global Corruption Barometer [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsiy/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsiy-.html>. (Дата обращения: 28.01.2019 г.).
132. Krikščiūnas R., Matulienė S. The conception of corruption and its forms in public administration of Lithuania // Вопросы российского и международного права. - 2013. - № 4. - С. 38-55.
133. Selyukov M.V., Khudyakova El.N., Shalygina N.P. The role of conflict in public service // Научный результат. Серия: Социология и управление. - 2017. - Т. 3. - № 1 (11). - С. 19-25.

134. Semynin A.S. Europol and eurojust in the fight against political corruption // Russian Journal of Legal Studies. - 2015. - № 1 (3). - С. 28-35.

Материалы юридической практики

135. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // БВС РФ. - 2009. - № 12.
136. Постановление Президиума Томского областного суда от 24.01.2018 г. № 44Г-4/2018, 44Г-5/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
137. Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 17.04.2018 г. по делу № 33-51/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
138. Апелляционное определение Суда Чукотского автономного округа от 26.04.2018 г. по делу № 33-54/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
139. Апелляционное определение Новгородского областного суда от 11.04.2018 г. по делу № 33-844/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
140. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 03.08.2017 г. по делу № 33а-12761/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
141. Апелляционное определение Самарского областного суда № 33-2334/2015 от 06.03.2015 г. по делу № 33-2334/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).
142. Апелляционное определение Самарского областного суда № 33-5075/2015 от 14.05.2015 г. по делу № 33-5075/2015 [Электронный ресурс]

- // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).
143. Апелляционное определение № 33-7836/2014 от 11.08.2014 г. по делу № 33-7836/2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 25.04.2018 г.).
144. Апелляционное определение Московского городского суда от 02.10.2018 г. по делу № 33-35743/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
145. Решение Самарского районного суда г. Самары № 2-525/2016 2-525/2016~М-83/2016 М-83/2016 от 24.02.2016 г. по делу № 2-525/2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).
146. Решение Промышленного районного суда г. Самары № 2-8157/2015 2-8157/2015~М-7785/2015 М-7785/2015 от 20.11.2015 г. по делу № 2-8157/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc>. (Дата обращения: 25.01.2019 г.).
147. Справка по изучению практики разрешения судами дел по спорам, возникающим в связи с применением к государственным и муниципальным служащим дисциплинарных взысканий в случае несоблюдения требований законодательства о противодействии коррупции, рассмотренных 2014 - 2015 годах и первом полугодии 2016 года (подготовлена Самарским областным судом 20.06.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.