

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

Институт права
(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления
(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Коррупция и конфликт интересов на государственной службе: особенности
соотношения, выявления и предотвращения

Обучающийся

М.А. Гудкова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н., доцент А.А. Иванов

руководитель

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

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-исторические основы противодействия коррупции на государственной службе.....	7
1.1 История противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе	7
1.2 Понятие коррупции и конфликта интересов, особенности их соотношения	11
1.3 Антикоррупционные механизмы и их классификация	20
Глава 2 Правовое регулирование в области противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе.....	29
2.1 Организационные основы противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе	29
2.2 Нормативные основы противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе	46
Глава 3 Проблемы и направления противодействия конфликту интересов в системе государственной гражданской службы	54
3.1 Проблемы противодействия конфликту интересов на государственной гражданской службе	54
3.2 Направления совершенствования системы противодействия конфликту интересов в системе государственной гражданской службы.....	65
Заключение	69
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

Введение

Актуальность темы исследования, которая была выбрана при написании магистерской диссертации, обусловлена многочисленными проблемами, связанными с обеспечением правопорядка и законности в сфере прохождения государственной службы в Российской Федерации. В настоящее время средства массовой информации достаточно часто сообщают о различного рода злоупотреблениях, допускаемые государственными служащими, о том, что их деятельность зачастую приводит к очень значительным потерям государственного имущества, нецелевому расходованию бюджетных средств. Соответствующие потери могут быть обусловлены как недостаточным уровнем образования соответствующих государственных служащих, ошибками, допускаемыми ими в процессе осуществления своей профессиональной служебной деятельности.

Весьма часто, однако, нанесение ущерба интересам государственной службы бывает связано с умышленными действиями соответствующих служащих, как правило, такого рода умышленные действия имеют коррупционную составляющую. Несмотря на то, что осуществление задачи противодействия коррупции уже многократно озвучивалось политиками самого высокого уровня, а в отношении отдельных антикоррупционных механизмов были разработаны и приняты соответствующие нормативно-правовые акты, практика противодействия различным проявлениям коррупции становилась предметом рассмотрения судов, в том числе, и высших судебных инстанций, в самой антикоррупционной деятельности сохраняется еще достаточно много проблем, можно говорить также и о наличии определенных законодательных пробелов в регулировании соответствующей сферы общественных отношений.

Отметим в данном отношении, что закономерности формирования и развития институтов противодействия коррупции и конфликту интересов, возникающих на государственной службе, могут иметь общий характер не

только в нашем, но также и в зарубежных государствах. Проведенные в нашей стране исследования, таким образом, могут иметь значение для повышения эффективности антикоррупционных механизмов в иных государствах, точно также как и изучение зарубежного опыта противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе может принести пользу отечественному законодателю.

В определенной степени новым и, как представляется, весьма перспективным институтом в области противодействия коррупции, выступает институт противодействия конфликту интересов на государственной службе в Российской Федерации. В данном случае определенным интересом представляет раскрытие соответствующего института с точки зрения теоретической и нормативной основы данного механизма противодействия коррупции, рассмотрение института противодействия конфликту интересов с точки зрения общей системы антикоррупционных мер в нашем государстве, выявление соотношения, в котором институт противодействия конфликту интересов находится с иными антикоррупционными институтами, в нашей стране применяемыми.

Объект исследования – общественные отношения, которые формируются в процессе противодействия коррупции и конфликту интересов на территории Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, которые определяют механизмы соотношения и противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе в Российской Федерации.

Основная цель исследования заключается в тщательном изучении и анализе коррупции и конфликта интересов на государственной службе: особенностей их соотношения, выявления и предотвращения.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- рассмотреть историю противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе;

- проанализировать и сформулировать понятие коррупции и конфликта интересов, особенности их соотношения;
- рассмотреть антикоррупционные механизмы и их классификации, существующие в отечественной и зарубежной науке;
- оценить организационные основы противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе;
- выявить нормативные основы противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе;
- рассмотреть проблемы противодействия конфликту интересов на государственной гражданской службе;
- разработать и предложить направления совершенствования системы противодействия конфликту интересов в системе государственной гражданской службы.

Теоретическая основа исследования представлена статьями в научных журналах, монографиями, диссертациями, а также учебной литературой, как отечественной, так и зарубежной, в которой рассматривается проблематика противодействия коррупции вообще и проблематика противодействия конфликту интересов в частности.

Практическую основу исследования составили нормативно-правовые акты, методические рекомендации, судебная практика, сопряженная с проблематикой противодействия коррупции и конфликту интересов в нашем государстве.

Методологическая база исследования представлена использованием как общенаучных, так и частных методов научного познания. Взятые в совокупности, соответствующие методы (анализ и синтез, индукция и дедукция, метод сравнительного правоведения и формально-юридический метод) позволили полностью и разносторонне рассмотреть заявленную тему исследования.

Теоретическая и практическая значимость данной работы выражается в возможности применения полученных выводов и рекомендаций для

совершенствования законодательства и практики внедрения антикоррупционных мер, разработке сбалансированного механизма противодействия конфликту интересов в нашем государстве. Результаты исследования могут способствовать углублению теоретических подходов и разработке новых практических методик в области борьбы с коррупцией, они также могут найти свое применение в учебном процессе, в частности, при организации подготовки государственных служащих.

Материалы работы были апробированы в процессе выступления на конференции «Студенческие дни науки Тольяттинского государственного университета».

Структура работы включает в себя введение, три главы, разделенные на семь параграфов, заключение, а также списки используемой литературы и источников. Такая структура позволяет логически и последовательно изложить материал, обеспечивая глубину исследования и удобство восприятия информации.

Глава 1 Теоретико-исторические основы противодействия коррупции на государственной службе

1.1 История противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе

Опасность, которую распространение коррупции несет для системы государственного управления жизнью общества, была осознана достаточно рано. Действительно, распространение коррупции, во-первых, обуславливает неэффективные расходы государственного бюджета, когда наличествующие у государства средства просто расхищаются или используются нецелевым и нерациональным образом. Это приводит к значительным недостаткам в государственном управлении: органам управления, принимающим решения и определяющим общую стратегию развития общества в условиях распространения коррупции в обществе крайне сложно будет рассчитать объем средств, необходимых для решения той или иной поставленной перед государством задачи. В условиях же, когда государство сталкивается в числе прочего и с угрозой внешнего давления, распространение коррупции в обществе способно самым значительным образом подорвать усилия этого государства, привести страну к гибели. Во-вторых, распространение коррупции в государстве подрывает доверие населения к органам государственной власти, снижает степень их легитимности. Свое впечатление, полученное от общения с чиновником-коррупционером, люди склонны распространять и на остальных чиновников, в соответствующем государстве действующих. Это приводит к тому, что корпус государственных служащих в целом начинает рассматриваться населением как пронизанный коррупционными связями. В таких условиях граждане не будут склонны подчиняться распоряжениям соответствующих должностных лиц, причем даже в ситуации, когда передаваемые через них указания являются для общества жизненно необходимыми. Таким образом,

государственные распоряжения в условиях распространения коррупции и, это в данном случае представляется даже более важным, - уверенности населения в ее распространении, снижают степень эффективности и полноты выполнения разнообразных указаний, от государства исходящих. Это приводит к всё меньшей эффективности осуществления соответствующей распорядительной деятельности государственных органов и их должностных лиц. В тех ситуациях, когда государство не смогло убедить население в своей приверженности поменять внутреннюю государственную политику и направить все возможные усилия на противодействие распространению явления коррупции в обществе, такая страна способна погибнуть в течении достаточно короткого времени, а ее население будет заменено другими народами. В-третьих, распространение коррупции несет для государств угрозу не только внутреннего, но также и внешнего характера. Не является в данном случае секретом то обстоятельство, что представители иностранных государств, в том числе, связанные с международной преступностью, оборотом наркотиков, организацией незаконной миграции, и даже просто представители иностранных разведывательных структур, могут использовать коррупционные механизмы для достижения желаемых ими целей, для воздействия на систему государственного управления конкретной страны необходимым им образом. Деяния коррупционной направленности здесь могут тесно пересекаться с государственной изменой и, естественно, подобная разновидность коррупции несет самые непосредственные риски и угрозы для укрепления национальной безопасности в обществе. Наконец, в-четвертых, распространение коррупции в обществе самым существенным образом снижает и извращает мотивацию самих государственных служащих. Из вида деятельности, направленного на достижение государственного интереса и принесения социальной пользы, в условиях распространения коррупции государственная служба превращает в способ личного обогащения государственного служащего. Пораженные проявлениями коррупции служащие уже практически не испытывают стремления к

личностному профессиональному развитию, или, например, к дальнейшему карьерному росту. Сиюминутная корыстная выгода превращается в главную мотивацию для таких служащих, а, следовательно, качество оказываемых должностными лицами государственных и муниципальных услуг начинает неуклонно снижаться, что затрагивает всех граждан страны, даже тех, кто не был вовлечен в соответствующие коррупционные отношения.

Опасность коррупции для государства, таким образом, является не только вполне явным, но и многоплановым фактором, требующих от государства столь же комплексного и многопланового подхода для ликвидации (или сдерживания) разнообразных проявлений коррупции в жизни общества.

История как нашей страны, так и других государств мира свидетельствует о том, что с коррупцией люди столкнулись на самых ранних этапах развития человеческого общества. Еще на до государственном периоде развития социума, когда появилась первая социальная власть, люди могли захотеть использовать в личных интересах возможности, которые эта власть предоставляла. Что касается ресурса, используемого человеком для жизни, так или иначе, но общее количество этого ресурса было всегда ограниченным. Ограниченный ресурс приводил к тому, что некоторые люди нарушали установленные социальные нормы для получения доступа к нему, соответствующие социальные отношения приобретали коррупционный характер. Не случайно, уже древнейшие письменные источники, например, священные тексты различных религий, предостерегают своих последователей от совершения различных действий, которые в наших современных условиях мы могли бы назвать коррупционными.

В средние века проблема коррупции только усилилась, а само это деструктивное явление видоизменялось, приспособляясь к особенностям конкретного исторического периода. Так, в средние века, должностные лица, направляемые феодалом для управления конкретными территориями, часто не получали жалования и должны были обеспечивать свое существование за

счет соответствующих поборов с населения. Понятно, что такая практика носила откровенно коррупционный характер. В последующем (уже в XVIII веке) такой подход повсеместно стал считаться недопустимым; общепризнанным стало то, что государственные служащие осуществляют свою деятельность непосредственно в интересах государства, в связи с чем их отступление от соответствующих интересов могло рассматриваться в качестве государственного преступления.

Безусловно, однако, и то, что верная оценка степени угроз, которые коррупция несла для общества, еще не означала эффективных действий, направленных на предотвращение коррупции. Многочисленные термины, дошедшие до нас, которыми в древности обозначали, например, взятку, свидетельствуют о широком распространении коррупции.

Процветала коррупция и в Советском Союзе, основным источником, обеспечивающим ее рост, был дефицит, который касался как соответствующих товаров, так и услуг (например, таких, как услуги сантехника или автомеханика).

Тот рост преступности и сопутствующей ей коррупции, который наше государство переживало в 1990-е годы, был обусловлен значительной историей коррупции, имевшейся к этому моменту у российского государства. Коррупция в 1990-е годы не возникла на «чистом» месте, к этому моменту она уже имела весьма длительную историю своего развития.

Можно прийти к выводу, что как наша страна, так и зарубежные государства в настоящее время имеют уже длительную историю противодействия коррупции. Более новым, формирующимся в настоящее время антикоррупционным институтом является институт противодействия конфликту интересов на государственной службе. Изучение соответствующей истории способно позволить выявить как более так и менее эффективные подходы к организации соответствующего противодействия, повысить эффективность антикоррупционных мер, применяющихся в нашей стране в настоящее время.

1.2 Понятие коррупции и конфликта интересов, особенности их соотношения

Осуществление задачи организации противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе в Российской Федерации требует от государства первоначально должным образом определиться в том, что мы будем рассматривать и оценивать в качестве упоминаемых деструктивных социальных явлений. Проблематика противодействия коррупции и конфликту интересов в значительной своей степени связана именно с тем, что на практике много вопросов может вызывать само отнесение конкретного поступка государственного служащего к этим деструктивным явлением или же принятие решение, что соответствующий проступок рассмотреть в качестве проявления коррупции не представляется возможности. В данном случае следует говорить о том обстоятельстве, что до недавнего времени в нашей стране в принципе отсутствовало определение коррупции. В таких условиях, деятельность, направленное на преодоление этого негативного социального явления носила во многом неопределенный характер – представители государственных органов понимали, что им предстоит противостоять коррупционным проявлениям в своей деятельности, но что конкретно образуют подобные проявления им было неясно. Не придает ясности этому вопросу также и отсутствие единого определения коррупции на уровне международных нормативно-правовых актов. В данном случае можно уверенно утверждать, что существующие в настоящее время международные акты, касающиеся вопросов международно-правового противодействия проявлениям коррупции, весьма часто определяют коррупцию в качестве деструктивного явления весьма специфическим образом. Таким образом, единое международное определение коррупции в мире в настоящее время еще отсутствует, это обстоятельство, в частности, в значительной степени препятствует организации государствами совместной

работы в области противодействия существующих угрозам коррупционного характера.

Как это говорится в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», коррупция в нашей стране теперь понимается как, во-первых, злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а, во-вторых, совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица.

В свою очередь, противодействие коррупции - это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений [22].

Как указывается в статье 10 ФЗ «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает

обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается:

- на государственных и муниципальных служащих;
- на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;
- на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях,

создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

- на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Указанные субъекты несут целый ряд обязанностей в сфере предотвращения конфликта интересов. К числу «внутренних» обязанностей соответствующих должностных лиц относится необходимое для них предупреждение возникновения конфликта интересов в деятельности соответствующих субъектов. Осуществляя свою служебную деятельность, они призваны пресекать возможное возникновение конфликта интересов, предотвращать саму возможность его возникновения.

Иной обязанностью соответствующих должностных лиц является предпринятие усилий, направленных на взаимодействие со своим непосредственным работодателем в сфере предотвращения возникновения соответствующих коррупционных проявлений. Проблема в данном случае заключается в том, что даже понимающее возможность возникновения конфликта интересов в своей служебной деятельности должностное лицо вовсе не всегда способно предотвратить его самостоятельно. Такая возможность может отсутствовать, например, в ситуации, если родственники соответствующего должностного лица являются предпринимателями и их деловые интересы распространяются на то муниципальное образование, в границах которого должностным лицом осуществляется его деятельность. В этой ситуации государственный служащий или муниципальный служащий, чьи служебные полномочия могут быть связаны с реализацией контрольно-надзорных функций, так или иначе может оказаться в ситуации взаимодействия с индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, имеющими отношение к деловой активности связанных с ним субъектов. Государство не может запретить родственникам чиновника осуществлять предпринимательскую деятельность, поскольку они являются самостоятельными, автономными субъектами. Но сам государственный

служащий должен быть свободен от всяческих проявлений личной заинтересованности в рамках своей профессиональной деятельности. Нивелирование соответствующей личной заинтересованности в описанной ситуации возможно будет достигнуть посредством изменения должностного или служебного положения государственного служащего, поручение ему иных задач в рамках деятельности соответствующего государственного органа и так далее.

Иным субъектом, у которого в соответствующем случае возникают обязанности, является представитель нанимателя, который должен прореагировать на описанную в примере ситуацию правильным образом, его активность должна быть направлена на урегулирование или предотвращение возникновения соответствующего конфликта интересов.

В данной ситуации возможен также отвод или самоотвод самого государственного служащего, если же самоотвод в конкретной ситуации невозможен – отказ от тех выгод, которые возникают у него в связи с конфликтом интересов.

Одним из установленных правил, применяемых для предотвращения возникновения конфликта интересов, является передача в доверительное управление имеющихся у государственных служащих ценных бумаг.

В тех ситуациях, когда действия, направленные на урегулирование конфликта интересов, государственным служащими предприняты не были, он подлежит увольнению с государственной службы. В ситуации, когда аналогичные действия не были предприняты его руководителем – увольняется также и непосредственный руководитель служащего, знавший о конфликте интересов, но не предпринявший действий, направленных на его урегулирование или предотвращение.

Как это отмечается в работе Т.Я. Хабриевой, усилия, направленные на предотвращение конфликта интересов находятся в прямой взаимосвязи с нашими усилиями, направленными на противодействие росту коррупции в обществе. Исходя из этого, конфликт интересов можно рассматривать как

явление, во-первых, находящееся в прямой и непосредственной связи с проявлениями коррупции в государстве, а, во-вторых, как явление более первичное, коррупции предшествующее. По мнению Т.Я. Хабриевой и других исследователей, проблема предотвращения конфликта интересов в современной России имеет, прежде всего, прикладной характер. При этом, однако, подробное рассмотрение проблематики предотвращения конфликта интереса способно помочь прийти нам к некоторым доктринальным обобщениям, имеющим самое непосредственное отношение к нашему пониманию особенностей проявления и предотвращения проявлений коррупции в обществе. Также по мнению Т.Я. Хабриевой, конфликт интересов на государственной службе имеет свои собственные признаки и характеристики, которые позволяют выделить данное явление от общеюридического конфликта, который иногда исследуется в специальной литературе и служит предметом изучения для юридической конфликтологии. Его регулирование и предотвращение в современных условиях осуществляется посредством использования соответствующих правовых норм, однако сама природа конфликта носит преимущественно социологический социальный характер. Более эффективным подходом к его урегулированию представляется комплексный подход – за счет совместного использования не только юридических, но также и иных социальных регуляторов, таким, например, как мораль или этика.

Регулирование конфликта интересов в современном мире приобретает как свое внутригосударственное, так и международно-правовое воплощение, что определяет специфичность и важность регламентации соответствующей правовой проблемы [7, с. 10].

Как отмечено по этому поводу в исследовании В.А. Новоконова, все разновидности возможной социальной патологии могут быть подразделены на две большие группы. В первом случае, правонарушаемость бывает связана с явлением социального паразитизма, со стремлением одним субъектов жить за счет других. Во втором случае такое деструктивное поведение может быть

связано с социальной конфликтностью, с экстремистскими мотивами индивида, его желанием проявлять агрессию и устрашение для достижения своих жизненных целей. Парадоксальным в данном случае представляется то обстоятельство, что несмотря на обозначение коррупционных проявлений именно в качестве «конфликта интересов», социальная патология проявляется в данном случае скорее не за счет конфликта (по классификации Новоконова), а за счет присущего личности паразитизма, возможности воспользоваться теми присущими ему возможностями, которым субъект наделен для выполнения соответствующих государственных задач, в личных целях. При этом, следует обратить внимание, что соответствующая дисциплинарная ответственность субъекта в данном случае наступает именно не за конкретное использование существующих возможностей в личных целях (в данном случае имеет смысл говорить о злоупотреблении или превышении должностных полномочий, образующих уголовно-наказуемое деяние), а именно за возможность такого использования, которая у субъекта возникла и от которой он в установленной форме не отказался.

Конфликт интересов, таким образом, самым непосредственным образом связан с общим причинным комплексом преступности, находящем свою реализацию в условиях российского общества. Наличие соответствующих теневых конфликтов и заинтересованностей должностных лиц может быть рассмотрена через общую ущербность социума, через наличие в его рамках соответствующей теневой власти и т.д. [10, с. 251].

И.С. Семененко пишет о том, что соответствующие конфликты могут приобретать в том числе и этнополитическую природу, что может служить самостоятельным направлением их типологизации. Конфликт интересов государственного служащего в данном случае может рассматриваться как явление, смежное по своему характеру с экстремизмом, как одно из выражений этнополитической напряженности [14, с. 72].

Как пишет Е.В. Черепанов, проблематика противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе имеет самое

непосредственное отношение к проблематике обеспечения национальной безопасности. Как пишет указанный автор, «система государственного управления по сути является конфликтной зоной. В ней переплетаются личные интересы государственного служащего с публичными интересами, которые реализуются им в ходе выполнения должностных обязанностей. В связи с этим меры по противодействию коррупции в системе государственного управления должны носить комплексный характер». Предусмотренные российским законодательством механизмы, направленные на противодействие коррупции, в том числе на предотвращение и урегулирование конфликта интересов, должны тесно переплетаться с мерами, направленными на пропаганду этических, морально-нравственных ценностей, правовое воспитание [29].

Как пишет по этому поводу Т.Я. Хабриева, «в настоящее время проблема конфликта интересов, его предотвращения и урегулирования обсуждается главным образом в контексте противодействия коррупции, хотя «жизненное пространство» этого явления антикоррупционной сферой не ограничено. Оно встречается и в отношениях, не связанных с осуществлением коррупционных или антикоррупционных практик (например, в гражданско-правовых отношениях)». В большинстве существующих в настоящее время исследований авторами проблематика противодействия конфликту рассматривается в рамках обеспечения соответствующих антикоррупционных мер, но такого рода рассмотрение вызывает известное сокращение объема соответствующего явления и не является вполне справедливым с научной точки зрения [7].

Как пишет о соотношении этих явлений М.А. Завидова, «конфликт интересов на государственной службе является одним из направлений в противодействии коррупции». Указанный автор предлагает говорить о конфликте интересов в качестве социально-правового явления, своеобразного механизма, функционирующего в области противодействия коррупции. При этом, на взгляд М.А. Завидовой, наиболее частым

проявлением конфликта интересов на государственной службе являются факты наличия родства между различными государственными служащими, в особенности, если они находятся по отношению друг к другу в отношениях соподчиненности или подконтрольности. Связанный с родством конфликт интересов возможен и в ситуации, когда один из родственников не находится на государственной службе, а является, например, предпринимателем. Являющийся государственным служащим родственник такого предпринимателя, как это презумируется с точки зрения российского законодательства, не может быть абсолютно беспристрастен в отношении контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении своего родственника. При этом, не имеет значения истинное отношение государственного служащего к своим родственникам – симпатизирует он им или ненавидит. На практике это установить достаточно сложно. Нарушением является само несообщение о возникновении конфликта интересов. Коррупция представляет один из самых больших современных вызовов, стоящих перед всеми государствами мира и Российская Федерация в данном отношении исключением не является. Поскольку же конфликт интересов являет собой одно из проявлений коррупции, он также является чрезвычайно для государства опасным. В тех ситуациях, когда, во-первых, на практике возникает конфликт интересов, а, во-вторых, конфликт интересов не является предотвращённым государственным служащим, следует говорить о совершении дисциплинарного проступка коррупционной направленности [3, с. 174]. Как и каждое правонарушение с точки зрения общей теории права, коррупционное правонарушение, заключающееся в неурегулированном государственном служащем конфликте интересов, имеет как объективную, так и субъективную составляющие.

Можно прийти к выводу, что соотношение между коррупцией и конфликтом интересов на государственной службе можно выразить через соотношение общего явления и его частной разновидности. При всем этом, механизмы противодействия конфликту интересов приобретают

самостоятельный характер, полностью с иными механизмами противодействия коррупции они не совпадают.

1.3 Антикоррупционные механизмы и их классификация

Существующие в настоящее время подходы к противодействию распространению коррупции и проявлениям конфликта интересов в российском обществе, становятся все более разнообразными. Будучи институционализировано с момента принятия соответствующего нормативно-правового акта в 2008 году, явление коррупции в настоящее время привлекает все больше внимание специалистов области противодействия коррупции. При этом, существующая в настоящее время нечеткость в понимании коррупции, обуславливает и отсутствие должной четкости в понимании самой антикоррупционной деятельности.

При этом, количество антикоррупционных механизмов, применяемых в Российской Федерации, продолжает увеличиваться. Можно говорить о наличии целого ряда субъектов, которые реализуют соответствующую нормативную деятельность на уровне Российской Федерации в целом. Кроме того, в соответствии с буквальным толкованием федерального законодательства (ФЗ «О противодействии коррупции»), существуют возможности осуществить дополнение соответствующих антикоррупционных механизмов посредством принятия в данном отношении соответствующих муниципальных или даже локальных нормативно-правовых актов.

Существуют и определенные проблемы в сфере осуществления соответствующих механизмов, которые относятся не только к проблематике осуществления антикоррупционных мер, но приобретают более широкий характер. Как пишет В.В. Коробченко, действующий Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8, с. 35] наряду с общими нормами о дисциплинарной ответственности гражданских

служащих за совершение дисциплинарных проступков содержит специальные нормы, регулирующие применение взысканий за коррупционные правонарушения. В связи с этим в литературе приводятся различные точки зрения по вопросу о природе ответственности за такого рода правонарушения. Общеизвестно, что природу юридической ответственности за те или иные правонарушения предопределяет характер лежащих в ее основе проступков. При сопоставлении элементов состава дисциплинарного проступка и коррупционного правонарушения можно прийти к выводу об их значительной схожести при наличии вместе с тем некоторой специфики отдельных элементов состава коррупционного правонарушения. Таким образом, коррупционное правонарушение представляет собой особую разновидность дисциплинарного проступка и выражается в несоблюдении гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции. При этом достаточных оснований для признания ответственности гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений в качестве самостоятельного вида юридической ответственности не усматривается. Данная ответственность может рассматриваться как дисциплинарная ответственность за коррупционные проступки, установленная законом в качестве одного из правовых средств предотвращения и преодоления коррупции в сфере гражданской службы [8].

Таким образом, к настоящему времени существующие в Российской Федерации антикоррупционные механизмы могут быть оценены как весьма разнообразные. Действуя системным образом, в своей совокупности механизмы противодействия коррупции должны повлечь организацию системного противодействия угрозе распространения коррупции в обществе, сдерживать коррупционные наклонности государственных служащих.

В своей совокупности меры противодействия коррупции и конфликту интересов призваны образовать системный и комплексный барьер на пути распространения таких явлений.

Соответствующие меры, разработанные на различных уровнях государственного управления, в своей совокупности должны рассматриваться в качестве единой системы противодействия коррупции. Используемые же антикоррупционные меры могут в настоящее время рассматриваться и быть дифференцированы по такому основанию, как их направленность. В данном случае, выделяются антикоррупционные меры, непосредственно призванные оказать воздействие на личность коррупционера посредством лишения его свободы (механизмы уголовной ответственности), перемещения его на другое место службы (механизмы ротации на государственной службе), либо наделение их иной служебной обязанностью (механизмы, связанные с урегулированием конфликта интересов на государственной службе). С другой стороны, выделяются меры, направленные на регулирование имущественной сферы потенциального коррупционера, которые связаны, в частности, с предоставлением данных о доходах и расходах самого должностного лица, его супруга и их несовершеннолетних детей.

Как пишет в этом отношении А.М. Цирин, успехи действующей российской власти в области противодействия коррупции являются бесспорными. В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию. По мнению указанного автора, в настоящее время большая потребность возникает в области организации непрерывного мониторинга коррупционных практик, постоянно складывающихся в сфере современного государственного управления. Сами государственные служащие, уличенные

в проявлениях коррупции, часто способны демонстрировать свою глубокую осведомленность о формах и проявлениях антикоррупционных мероприятий, антикоррупционной деятельности, осуществляемой правоохранительными органами. В плане организации соответствующего информационного противодействия проявлениям коррупции имеет смысл говорить о необходимости создания специализированного информационного банка, посвященного особенностям обнаружения проявлений и квалификации соответствующих коррупционных практик, доведение соответствующей информации до всех заинтересованных в этом лиц.

При этом, по мнению рассматриваемого автора, в современных условиях крайне актуальным представляется также разработка механизмов урегулирования конфликтов интересов, возникающих у государственных или муниципальных служащих. Механизм профилактики в данном случае может быть связан с первоначальной фиксацией личных интересов, существующих у государственных служащих. В формировании перечня соответствующих интересов определенную пользу могут оказать развивающиеся в настоящее время современные информационные технологии. При этом, государство должно рассматривать соответствующих служащих в качестве субъектов, уполномоченных самостоятельно применять перечень активных действий, направленный на предотвращение возникновения конфликта интересов в их профессиональной служебной деятельности. Выбор соответствующих способов предотвращения возникающего на практике конфликта интересов для этих субъектов, во-первых, должен быть строго определен, а, во-вторых, ограничен теми способами, которые предусмотрел законодатель для данного случая [28, с. 112].

С точки зрения О.С. Капинус основная проблема в данном случае заключается в обнаружении противоречия между частными и публичными интересами в системе государственного управления, которая, сама по себе, представляет собой публичную сферу в жизни общества. Она регулируется нормами публичных отраслей права; нормы частного-правового характера и

соответствующие им частно-правовые отношения в этом случае не должны быть применимыми. Естественное, что на практике возможно смешение этих сфер: предоставленные государственным служащим публичные полномочия могут использоваться этими субъектами в частных интересах, что приводит к деградации соответствующих публично-правовых отношений, тех механизмов государственного управления, в рамках которых они складываются. По мнению рассматриваемого автора, для обнаружения здесь коррупционной составляющей логично было бы сослаться не только на материальную, но и, возможно, иную личную заинтересованность государственного служащего. Заинтересованность в данном случае вполне может носить нематериальный характер, связанный, например, с желанием защитить своего родственника от возможной реализации в его отношении института юридической ответственности за совершенное правонарушение (в тех случаях, например, когда в отношении управляемой родственником организации государственным служащим планируется осуществление соответствующего контрольно-надзорного мероприятия). Заслуживает внимания также и предложение этого автора не ограничиваться в данном случае только применением в отношении государственного служащего института дисциплинарной ответственности в виде его однозначного увольнения. Характер допущенного государственным служащим нарушения, возможно, не всегда требует применения в его отношении столь жестких мер. Отметим в связи с этим, что в непосредственной практике деятельности некоторых государственных органов и в самом деле наличие такого рода правонарушения в деятельности служащего влечет вынесения ему замечания или выговора, хотя закон «О государственной гражданской службе» в этом отношении вполне однозначен и никаких иных мер ответственности, кроме увольнения, применять в отношении государственного служащего не предполагает. В данном случае дополнение соответствующего института ответственности мерами ответственности административной (в виде вынесения государственному служащему предупреждения), можно считать

вполне оправданным. Кроме того, как указывает рассмотренный автор, в основе каждого коррупционного правонарушения лежит именно конфликт интересов, имеющий в связи с этим первичный характер по отношению к каждому проявлению коррупции [4, с. 16].

Как пишет в этом отношении А.В. Понеделков, безусловно, можно говорить о наличии определенного несовершенства действующего антикоррупционного законодательства Российской Федерации. Создание идеального закона, отвечающего условиям всех гипотетических ситуаций, которые только могут возникнуть в обществе, вероятно вообще может быть недостижимо для существующего состояния юриспруденции. При этом, однако, даже настойчивое применение существующего – несовершенного – закона в области противодействия коррупции имеет свои значимые достижения; возбуждается большое количество уголовных дел в отношении государственных и муниципальных служащих – коррупционеров. Значительное количество служащих было уволено по утрате доверия. При этом, современная система государственного управления России демонстрирует соответствующие антикоррупционные процессы на всех уровнях публичной власти, что подтверждает возможную действенность современного отечественного законодательства о противодействии коррупции [11, с. 6].

В исследовании М.В. Шмелевой рассматриваются особенности проявления конфликта интересов в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок. По мнению автора, эта проблема является весьма значительной. Но такие закупки, заключаемые на основе соответствующих коррупционных факторов, подрывают все экономическую систему страны, оказывают негативное влияние на социальное благополучие, оказание населению государственных и муниципальных услуг. При этом, коррупция в целом и конфликт интересов в частности способны возникать на любом этапе осуществления соответствующей закупочной деятельности. Они возможны как на стадии начала составления соответствующей закупочной

документации, так и на стадии исполнения государственного и муниципального контракта, приемке результатов его выполнения. В качестве иных, по отношению к конфликту интересов, коррупционных проявлений в сфере осуществления закупок, М.В. Шмелевой называются взяточничество, фаворитизм, осуществление лоббирования, политическое давление на участников закупок и членов закупочной комиссии и т.д. Конфликт интересов при этом, по мнению рассматриваемого автора, должен в данном случае оцениваться в качестве наиболее «коварного» коррупционного проявления в области закупочной деятельности. Как и коррупция в целом, конфликт интересов на практике возникает на любом этапе осуществления соответствующей закупочной деятельности. Весьма часто личные интересы лиц, организующих осуществление соответствующей закупки, вступают в противоречие с их служебными интересами.

Автором предлагаются свои классификации конфликта интересов, в частности, по мнению М.В. Шмелевой имеет смысл говорить об очевидном конфликте интересов при осуществлении государственных и муниципальных закупок, данный конфликт может быть, в случае если о нем станет известно. Опасность заключается здесь в том, что о иные участники закупок, узнав о наличии в данном случае очевидного конфликта интересов, могут использовать соответствующую ситуацию для оказания коррупционного давления на этих должностных лиц.

Более сложным для понимания явлением выступает потенциальный конфликт интересов. Такой конфликт отсутствует в момент анализа соответствующей управленческой ситуации, но может, однако, возникнуть в будущем. Например, такой участник закупок знает о скором приеме на государственную службу своего двоюродного брата или иного родственника. Весьма возрастает степень конфликтности соответствующих отношений в связи возможностью у членов комиссии иметь те или иные личные интересы. Так, например, наличие у служащего ценных бумаг, выпущенных той или иной организацией, может способствовать заинтересованности

государственного служащего в высоких показателях деятельности и отчетности соответствующего юридического лица. Наиболее сложным этапом закупочной деятельности в данном случае является рассмотрение сделанных участниками закупки предложений, что требует специальных знаний, что также может стимулировать возникновение коррупции на данной стадии закупочной деятельности. Следует также поддержать мнение автора, что в сфере закупок конфликт интересов не всегда выражается именно в проявлениях коррупции. Как конфликт интересов может не иметь коррупционной составляющей, так и коррупция не обязательно в конфликте интересов выражается.

При этом, в тех ситуациях, когда закупочной комиссией будет выявлена личная заинтересованность одного из ее членов в результатах осуществления соответствующей закупочной деятельности, она обязана отстранить такого должностного лица от участия во всех мероприятиях, с закупками связанными. Сам же контракт, который заключен при участии такого субъекта, должен рассматриваться как ничтожный и незаключенный [30, с. 7]. Можно прийти к обоснованному выводу, что институт утраты доверия и увольнения государственного служащего, во многом связан именно с нарушениями в сфере урегулирования конфликта интересов. Основания утраты доверия со стороны работодателя служащего нуждаются в точном изложении в тексте законодательства. В тех ситуациях, когда уволенный служащий фактически не осуществлял действий, направленных на утрату доверия к нему со стороны работодателя, речь может идти о восстановлении его на государственной службе и выплате соответствующих рекомендаций [9].

По итогам рассмотрения проблематики противодействия конфликту интересов в первой главе нашего исследования мы можем прийти к выводу, что конфликт интересов сопутствует и предшествует любому проявлению коррупции в обществе. В качестве антикоррупционных механизмов, применяющихся в настоящее время, наибольшее внимание привлекает

межотраслевой институт юридической ответственности, применяемой за совершение коррупционных правонарушений.

К сожалению, однако, такие понятия, как «коррупционное правонарушение» или «ответственность за коррупционные правонарушения» в настоящее время еще не укрепились в правовой науке. Считаем, что в настоящее время сохраняется определенное несовершенство действующего антикоррупционного законодательства в плане недостаточной дифференциации ответственности служащего за не предотвращение конфликта интересов в его служебной деятельности. Считаем необходимым расширить пределы соответствующей ответственности, в зависимости от тяжести возможных последствий и вида вины служащего в не предотвращении конфликта интересов, наказание за данный дисциплинарный поступок могло бы включать не только увольнение с государственной службы, но также и замечание или выговор. Представляет интерес введение административной ответственности в виде предупреждения за не предотвращение конфликта интересов в деятельности служащего, о чем может стать известно, например, органам прокуратуры. Если в настоящее время институт ответственности носит «внутренний» характер – служащий несет дисциплинарную ответственность в рамках своей профессиональной деятельности в конкретном органе государственной власти, введение ответственности административной позволило бы иным субъектам, в частности, органам прокуратуры, применять действенные меры реагирования в ситуации возникновения конфликта интересов.

Глава 2 Правовое регулирование в области противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе

2.1 Организационные основы противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе

Функционирование системы противодействия коррупции и конфликту интересов в Российской Федерации предполагает и создание организационной основы такой деятельности. Сложные пертурбации, наблюдающиеся в развитии отечественного государства и права в 1990-е годы, не привели к созданию в нашем государстве обособленных и специализированных государственных судов (судов, агентств и т.д.), деятельность которых была бы связана исключительно с достижением задачи организации противодействия коррупции и конфликту интересов в нашем государстве. Отечественный правоприменитель в данном отношении пошел по пути создания отдельных структурных подразделений в органах власти, ответственных за выполнение их антикоррупционной функции (внутреннее противодействие фактам коррупции). Кроме того, противодействие коррупции – в отношении других государственных органов – может рассматриваться в качестве функции, присущей целому ряду звеньев отечественной системы государственного управления. При этом, как подход, связанный с созданием в государстве специализированных антикоррупционных органов, так и подход, связанный с наделением антикоррупционными функциями отдельных государственных органов (таких, например, как полиция или прокуратура), применяется в различных государствах современного мира. В связи с общей сложностью проблемы противодействия коррупции, необходимостью в данном отношении применять комплексный и системный подход, в настоящее время достаточно сложно прийти к однозначному выводу, какой организационный подход к формированию соответствующих антикоррупционных органов в

современных условиях мог бы рассматриваться как наиболее предпочтительный. Представляет большую важность в этом отношении анализ соответствующего зарубежного антикоррупционного опыта, обнаружение и фиксация наиболее эффективных организационных практик противодействия коррупции, существующих в современном мире.

Организационные основы противодействия коррупции подразумевают участие в этой деятельности целого перечня различных государственных органах.

Президент Российской Федерации:

- определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;
- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции;
- определяет особенности соблюдения ограничений, запретов и требований, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать

подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Важной задачей в сфере противодействия коррупции и конфликту интересов представляется координация деятельности и усилий органов и служб, каждая из которых характеризуется наличием своих специфических задач. В связи с этим в нашем государстве возможно создание специальных координирующих органов, призванных объединить возможные в данном отношении усилия. К числу таких органов можно отнести как федеральные органы, так и органы государственной власти субъектов РФ, органы власти, создаваемые в муниципальных образованиях.

Отчасти соответствующую функцию координации реализуют на практике различные звенья отечественной прокуратуры. Сюда относится как Генеральный прокурор РФ так и подчиненные ему прокуроры, которые осуществляют координацию деятельности различных правоохранительных органов и службы, реализуемой в области противодействия и профилактики коррупционным проявлениям.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, взаимодействует с компетентными органами иностранных государств при проведении уполномоченными должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления и организаций проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции,

лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [22].

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;
- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;
- введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

С точки зрения развития контрольно-надзорного законодательства, затрагивающего деятельность государственных органов, в настоящее время осуществляется:

- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

- передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;
- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;
- повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;
- оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Правительство Российской Федерации должно проанализировать практику применения ограничений, касающихся получения подарков отдельными категориями лиц и установленных в целях противодействия коррупции, а также по актуализации Типового положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. N 10 [13].

Правительству РФ необходимо также проводить с участием Центрального банка Российской Федерации анализ практики применения норм законодательства о противодействии коррупции, предусматривающих обязанность лица передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставных (складочных) капиталах и паи в паевых фондах организаций) в доверительное управление в случае, если владение ими

приводит или может привести к конфликту интересов, на предмет эффективности и достаточности этой меры, рассмотрев возможность введения специализированных форм доверительного управления указанным имуществом, позволяющих более эффективно использовать этот правовой институт в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации ежегодно, до 1 апреля, необходимо представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах проверок соблюдения лицами, замещающими должности в государственных органах и органах местного самоуправления, требований законодательства о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Министерству иностранных дел Российской Федерации проводит с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти работу по выявлению условий и обстоятельств, связанных со спецификой прохождения федеральной государственной службы за пределами Российской Федерации, препятствующих реализации требований законодательства о противодействии коррупции или затрудняющих ее, представляет предложения по совершенствованию правового регулирования в этой сфере.

Министерство финансов Российской Федерации с участием Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации готовит методические рекомендации по вопросам выявления и минимизации коррупционных рисков при принятии решения о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов [18].

Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» предусматривает его применение в отношении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане

и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 557:

- в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, - комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы иных видов, - соответствующими аттестационными комиссиями.

Основанием для осуществления проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

- правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;
- Общественной палатой Российской Федерации.

Общественным советам, созданным при федеральных органах исполнительной власти в соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [25], общественным организациям ветеранов, профсоюзным организациям, научным организациям и образовательным учреждениям среднего, высшего и дополнительного профессионального образования было

предложено содействовать работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Положением определяется порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссии, комиссия), образуемых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Комиссии в своей деятельности руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Положением, а также актами федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов (далее - государственные органы, государственный орган).

Основной задачей комиссий является содействие государственным органам:

- в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими (далее - государственные служащие) ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами в целях противодействия коррупции;
- в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

Комиссии рассматривают вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной службы (далее -

должности государственной службы) в государственном органе (за исключением государственных служащих, замещающих должности государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, и должности руководителей и заместителей руководителей Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и аппарата Счетной палаты Российской Федерации), а также в отношении государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов (за исключением государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации).

Вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности государственной службы в государственном органе, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также должности руководителей и заместителей руководителей Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и аппарата Счетной палаты Российской Федерации, рассматриваются президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности государственной службы в территориальных органах государственных органов (за исключением государственных служащих, замещающих должности государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации, и должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов), рассматриваются комиссией соответствующего территориального органа. Порядок формирования и деятельности комиссии, а также ее состав определяются руководителем государственного органа в соответствии с настоящим Положением.

Комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа. Указанным актом утверждаются состав комиссии и порядок ее работы.

В состав комиссии входят председатель комиссии, его заместитель, назначаемый руководителем государственного органа из числа членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе, секретарь и члены комиссии. Все члены комиссии при принятии решений обладают равными правами. В отсутствие председателя комиссии его обязанности исполняет заместитель председателя комиссии.

В состав комиссии также входят:

- заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии), руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), государственные служащие из подразделения по вопросам

государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем;

- представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции или соответствующего подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации;
- представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

Руководитель государственного органа может принять решение о включении в состав комиссии:

- представителя общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти в соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном органе;
- представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном органе.

Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения.

В заседаниях комиссии с правом совещательного голоса участвуют:

- непосредственный руководитель государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о

соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, и определяемые председателем комиссии два государственных служащих, замещающих в государственном органе должности государственной службы, аналогичные должности, замещаемой государственным служащим, в отношении которого комиссией рассматривается этот вопрос;

- другие государственные служащие, замещающие должности государственной службы в государственном органе; специалисты, которые могут дать пояснения по вопросам государственной службы и вопросам, рассматриваемым комиссией; должностные лица других государственных органов, органов местного самоуправления; представители заинтересованных организаций; представитель государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, - по решению председателя комиссии, принимаемому в каждом конкретном случае отдельно не менее чем за три дня до дня заседания комиссии на основании ходатайства государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается этот вопрос, или любого члена комиссии.

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Проведение заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе, недопустимо.

При возникновении прямой или косвенной личной заинтересованности члена комиссии, которая может привести к конфликту интересов при рассмотрении вопроса, включенного в повестку дня заседания комиссии, он обязан до начала заседания заявить об этом. В таком случае

соответствующий член комиссии не принимает участия в рассмотрении указанного вопроса.

Основаниями для проведения заседания комиссии являются представление руководителем государственного органа в соответствии с пунктом 31 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. N 1065 [19], а также материалы проверки, свидетельствующие о несоблюдении государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

Может в качестве такого юридического факта служить также и обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом Российской Федерации, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы.

В качестве основания рассматривается и заявление государственного служащего о невозможности выполнить требования Федерального закона от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [27] или уведомление государственного служащего о

возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, представление руководителя государственного органа или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции, представление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [24], поступившее в соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и статьей 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации [15] в государственный орган уведомление коммерческой или некоммерческой организации о заключении с гражданином, замещавшим должность государственной службы в государственном органе, трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, исполняемые во время замещения должности в государственном органе, при условии, что указанному гражданину комиссией ранее было отказано во вступлении в трудовые и гражданско-правовые отношения с данной организацией или что вопрос о даче согласия такому гражданину на замещение им должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение им работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации комиссией не рассматривался, уведомление государственного служащего о возникновении не зависящих от него

обстоятельств, препятствующих соблюдению требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимные обращения, не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины.

Заседание комиссии по рассмотрению заявлений, как правило, проводится не позднее одного месяца со дня истечения срока, установленного для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Заседание комиссии проводится, как правило, в присутствии государственного служащего, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, или гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе. О намерении лично присутствовать на заседании комиссии государственный служащий или гражданин указывает в обращении, заявлении или уведомлении.

Заседания комиссии могут проводиться в отсутствие государственного служащего или гражданина в случае:

- если в обращении, заявлении или уведомлении не содержится указания о намерении государственного служащего или гражданина лично присутствовать на заседании комиссии;
- если государственный служащий или гражданин, намеревающиеся лично присутствовать на заседании комиссии и надлежащим образом извещенные о времени и месте его проведения, не явились на заседание комиссии.

На заседании комиссии заслушиваются пояснения государственного служащего или гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе (с их согласия), и иных лиц, рассматриваются материалы по существу вынесенных на данное заседание вопросов, а также дополнительные материалы.

Члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседаниях, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии.

По итогам рассмотрения вопроса комиссия принимает одно из следующих решений:

- установить, что государственный служащий соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов;
- установить, что государственный служащий не соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа указать государственному служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

Решения комиссии принимаются тайным голосованием (если комиссия не примет иное решение) простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены комиссии, принимавшие участие в ее заседаниях. Решения комиссии, за для руководителя государственного органа носят рекомендательный характер.

Член комиссии, несогласный с ее решением, вправе в письменной форме изложить свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу заседания комиссии и с которым должен быть ознакомлен государственный служащий.

Копии протокола заседания комиссии в 7-дневный срок со дня заседания направляются руководителю государственного органа, полностью или в виде выписок из него - государственному служащему, а также по решению комиссии - иным заинтересованным лицам.

Руководитель государственного органа обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также по иным вопросам организации противодействия коррупции. О рассмотрении рекомендаций комиссии и принятом решении руководитель государственного органа в письменной форме уведомляет комиссию в месячный срок со дня поступления к нему протокола заседания комиссии. Решение руководителя государственного органа оглашается на ближайшем заседании комиссии и принимается к сведению без обсуждения.

В случае установления комиссией признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) государственного служащего информация об этом представляется руководителю государственного органа для решения вопроса о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В случае установления комиссией факта совершения государственным служащим действия (факта бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействии) и подтверждающие такой факт документы в правоприменительные органы в 3-дневный срок, а при необходимости - немедленно.

Копия протокола заседания комиссии или выписка из него приобщается к личному делу государственного служащего, в отношении которого рассмотрен вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Выписка из решения комиссии, заверенная подписью секретаря комиссии и печатью государственного органа, вручается гражданину, замещавшему должность государственной службы в государственном органе.

Организационно-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссии, а также информирование членов комиссии о вопросах, включенных в повестку дня, о дате, времени и месте проведения заседания, ознакомление членов комиссии с материалами, представляемыми для обсуждения на заседании комиссии, осуществляются подразделением кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений или должностными лицами кадровой службы государственного органа, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений [17].

Можно прийти к выводу, что в настоящее время в Российской Федерации была создана организационная основа для формирования организационной основы противодействия коррупционным проявлениям, профилактике и пресечению конфликта интересов в деятельности государственного служащего. Насущная необходимость заключается в наработке практики использования соответствующих мер, что позволит вносить изменения и дополнения в соответствующую систему антикоррупционных механизмов. Создание специальных антикоррупционных органов в современных условиях мы считаем неоправданным.

2.2 Нормативные основы противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе

Нормативные основы противодействия конфликту интересов на государственной службе в Российской Федерации представлены всей совокупностью нормативно-правовых актов, регламентирующих правила организации государственной службы и общий порядок ее прохождения. В

этом отношении можно упомянуть то обстоятельство, что государственная гражданская служба в России содержит определенный перечень ограничений и запретов, соблюдение которых государственным служащим прямым образом направленно на противодействие коррупционным проявлениям в его деятельности и, в той или иной степени, затрагивают также и осуществление задачи, направленной на возникновение развитию конфликта интересов в деятельности государственного служащего. Соблюдая антикоррупционные ограничения и запреты, служащий отказывается от преследования своих личных интересов в процессе прохождения государственной службы – за исключением оплаты служебной деятельности служащего в соответствии с условиями заключенного им служебного контракта, а также соответствующих гарантий и компенсаций, положенных служащим в соответствии с условиями российского служебного законодательства.

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации [6], федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции» и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

- признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) на основе принципа взаимности сотрудничает в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в целях:

- установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;
- выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;
- предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;
- обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;
- координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

Иностранные граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, иностранные юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иностранные организации),

обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами Российской Федерации, подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами [22].

Отметим, что нормативная основа противодействия возникновению конфликту интересов, совпадая с нормативной основой противодействия коррупции в целом, все же является более узкой. Отдельные нормы о противодействии конфликту интересов находятся в различных федеральных законах, например, в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [23], но специальный нормативный акт, посвященный этому вопросу, в России отсутствует. Нельзя отнести к законам в сфере противодействия конфликту интересов такие антикоррупционные нормативные акты, как Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [26] или Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [20], весьма косвенным образом с противодействием конфликту интересов можно отнести такие регулирующие деятельность органов власти законы, как, например, Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [21], нельзя отнести к соответствующей группе нормативных актов также Уголовный кодекс РФ [16] или Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [5].

Что касается нормативных актов подзаконного характера, они носят характер более узкий, чем федеральные законы и они касаются противодействия конфликту интересов только в том случае, если специально посвящены этому вопросу. Например, нельзя связать с противодействием конфликту интересов Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010

г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [12].

Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. N 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» обращен, во-первых, к Руководителям федеральных органов исполнительной власти, которым необходимо было обеспечить в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции, реализацию предусмотренных им мероприятий и внесение до 1 октября 2021 г. соответствующих изменений в планы противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти, во вторых, к Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам потребителей финансовых услуг, которым было рекомендовано обеспечить в соответствии с Национальным планом реализацию предусмотренных им мероприятий и внесение изменений в свои планы противодействия коррупции, а, в третьих, к высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и иным государственным органам субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, которым было рекомендовано обеспечить в соответствии с Национальным планом реализацию предусмотренных им мероприятий и внесение изменений в региональные антикоррупционные программы и антикоррупционные программы (планы противодействия коррупции) органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Национальный план реализуется путем осуществления государственными органами, органами местного самоуправления и организациями мероприятий, направленных на предупреждение коррупции и борьбу с ней, а также на минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

Безусловно, большое внимание в сфере противодействия коррупции занимает межотраслевой институт юридической ответственности. Как пишет по этому поводу В.В. Коробченко, вопрос о правовой природе юридической ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в принципе вызывает много вопросов в современной юридической литературе.

Так, в последние годы значительное усовершенствование было проведено в отношении мер дисциплинарной ответственности за совершение соответствующих коррупционных правонарушений. Это проявилось, например, в формулировании законодателем четкого перечня ограничений и запретов, применяемых в отношении государственного служащего, в развитии института предотвращения и урегулировании конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации, в определении перечня оснований для расторжения служебного контракта, в разработке мероприятий, направленных на соблюдение государственными и муниципальными служащими требований служебной дисциплины. В данном случае можно наблюдать институционализацию термина «коррупционное правонарушение», возможности выделять соответствующие разновидности таких правонарушений, например, «дисциплинарные правонарушения коррупционного характера». Более четкой стала оценка поведения служащего с точки зрения действующего российского законодательства, в качестве более ясных могут рассматриваться и последствия соответствующего коррупционного поведения. Так, неурегулирование

государственным служащим возникшего у него конфликта интересов должно повлечь утрату доверия к нему со стороны руководителя, в качестве которого в данном случае понимается представитель нанимателя. Утрата же доверия влечет увольнение должностного лица с государственной службы – расторжение заключенного с ним служебного контракта. Отметим в данном случае, что понятия дисциплинарного наказания и дисциплинарной ответственности смешивать в данном случае не стоит. Так, после увольнения государственного служащего по соответствующему основанию, его имя временно вносится в реестр лиц, уволенных по утрате доверия. В качестве самостоятельного дисциплинарного наказания подобное внесение рассматриваться не может, к тому же, служащий уже и не находится на государственной службе для того, чтобы подвергаться соответствующим мерам дисциплинарного воздействия. Вместе с тем, внесение служащего в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, будет эффективно выполнять функцию предупреждения и профилактики совершения соответствующим субъектом новых правонарушений. В данном случае, можно вспомнить то обстоятельство, что именно у юридической ответственности в числе прочих выделяются предупредительные функции (функции общей и специальной превенции). Таким образом, несмотря на то, что наказание в виде увольнения с государственной службы имеет все же разовый характер, сама дисциплинарная ответственность в данном случае имеет характер длящийся [8].

С.А. Воронцов повышенное внимание предлагает обратить на наличие не уголовной, а именно административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности служащего за совершение соответствующих коррупционных правонарушений. В отношении предотвращения конфликтов интересов такая точка зрения представляет особую важность. Конфликт интересов в данном случае может рассматриваться с точки зрения не только юридических, но даже и этических нарушений, которые самым негативным образом влияют на общее мнение общества о качестве соответствующего

государственного управления, подрывают общую легитимность государственной власти [1, с. 57].

В данном случае, неурегулированный конфликт интересов, как и коррупция в целом, может рассматриваться в качестве деструктивного социального явления, главная опасность которого заключается в подрыве доверия населения к институту государственной власти в целом.

По результатам рассмотрения проблематики противодействия конфликту интересов во второй главе нашего исследования можно прийти к выводу, что в настоящее время в нашем государстве сложились как правовые, так и организационные основы противодействия соответствующему деструктивному социальному явлению. В сфере противодействия конфликту интересов функционирует большое число органов власти, особо велик в данном отношении перечень функций, присущих Президенту РФ и Правительству РФ, следует в данном отношении упомянуть также и роль прокуратуры Российской Федерации, Минюст и Минтруд России.

Глава 3 Проблемы и направления противодействия конфликту интересов в системе государственной гражданской службы

3.1 Проблемы противодействия конфликту интересов на государственной гражданской службе

Проблемы противодействия конфликту интересов являются весьма многообразными, им даются различные трактовки в литературе, приводятся их различные классификации. В данном отношении проблематика противодействия конфликту интересов может рассматриваться в качестве производной от проблематики противодействия коррупции в целом, может рассматриваться как определенного рода сосредоточение соответствующих проблем в единстве соответствующих объективных и субъективных факторов соответствующего противодействия.

К сожалению проблематика противодействия конфликту интересов в настоящее время еще не получило заслуживающего ей внимания, не настолько часто рассматривается в отечественной литературе, посвященной вопросам противодействия коррупции. В связи с этим значительный интерес представляет рассмотрение сочинений зарубежных авторов, в рамках которых анализируются различные подходы к противодействию соответствующему деструктивному социальному явлению.

М.В. Данилина, в частности, пишет о том, что проблематика противодействия конфликту интересов может приобретать не только субъектный внутриличностный, но также и межгосударственный уровень, считает, что в настоящее время наблюдается конфликт интересов Совета Европы, ЕС и РФ в сфере защиты прав человека и продвижения демократии [2, с. 76].

Можно в отношении конфликта интересов воспользоваться и взглядами В.А. Номоконова, который считает, что социальная патология чаще всего проявляется в двух формах - социальный паразитизм (жизнь

одних субъектов за счет других) и конфликтность (экстремизм, агрессия, насилие, устрашение, уничтожение). Обе формы объединяет отчуждение (отношение одной части населения к другой лишь как к средству для удовлетворения собственных потребностей или отвержение от других и даже от себя) [10, с. 255].

Как говорится в одном из современных англоязычных исследований, актуальность исследования института предотвращения конфликту интересов в первую очередь обусловлена необходимостью общего повышения эффективности антикоррупционных мер, применяемых системой государственного управления. В данном случае предполагается обратить внимание на такую особенность соответствующего коррупционного проявления, как повышенная вероятность незаконного присвоения или распределения должностными лицами материальных и нематериальных благ для личных нужд.

При этом, авторами обоснована важность разграничения в законодательстве трех видов конфликтов интересов: фактических, потенциальных и перспективных, которые соответствуют мерам, направленным на их предотвращение посредством использования идентификатора «противодействие», который, в отличие от метода «регулирования», в большей степени связывает конфликт интересов с антикоррупционной политикой. Каждый из обозначенных методов противодействия конфликтам интересов в данном случае был сопоставлен с конкретными мерами (превентивными, контрольными, организационными и иными), что позволило уточнить и дополнить перечень таких мер, представленный в законодательстве. Авторы приходят к выводу, в соответствии с которым в качестве приоритетного должно рассматриваться понимание конфликта интересов как коррупционной ситуации, что обуславливает необходимость более тесного встраивания трактовки данного явления в контекст антикоррупционного законодательства [33].

Как пишет в данном отношении Fink N., конфликты интересов существуют на каждом этапе жизни, в том числе в медицине и науке. Профессионалы, работающие в различных областях систем здравоохранения, такие как врачи, осуществляющие уход за пациентами, в фармацевтической промышленности и производстве биомедицинских устройств, на руководящих должностях, в преподавательской или исследовательской деятельности, - все они должны придерживаться строгих этических принципов. В результате этих действий возможно, чтобы меры по урегулированию конфликта интересов были бы внедрены при нескольких обстоятельствах, например, при назначении терапии, при производстве или использовании технологий в службах системы здравоохранения, при публикации статей и при принятии решений теми, кто решил занять ответственные должности в научных и медицинских учреждениях, в промышленности или на производстве. профессиональные ассоциации, в частности. В рассмотренную книгу включено подробное описание классификации конфликтов интересов и их этических и юридических последствий в практике медицинских наук [31].

Toolkit A. отмечает в этом отношении, что конфликты интересов как в государственном, так и в частном секторах стали серьезной проблемой для общественности во всем мире. Руководящие принципы ОЭСР определяют конфликт интересов как имеющий место, когда у государственного служащего есть личные интересы, которые могут ненадлежащим образом повлиять на выполнение им своих служебных обязанностей. Однако выявление конкретного конфликта интересов на практике может оказаться сложной задачей. А надлежащее урегулирование конфликта интересов в конкретном случае - это то, что большинству людей кажется еще более сложным. Предлагаемый рассматриваемым автором инструментарий посвящен конкретным методам, ресурсам и стратегиям для более эффективного выявления ситуаций, связанных с конфликтом интересов, управления ими и их предотвращения; и повышения добросовестности при

принятии официальных решений, которая может быть нарушена в результате конфликта интересов. Этот инструментарий предоставляет нетехническую практическую помощь, позволяющую должностным лицам распознавать проблемные ситуации и обеспечивать защиту честности и репутации. Сами инструменты основаны на примерах эффективной политики и практики в области урегулирования конфликтов интересов, взятых из различных стран - членов и не членов ОЭСР. Они были разработаны с целью адаптации к странам с различными правовыми и административными системами

Важно признать, что и граждане, и государство (как конечный работодатель государственных служащих) имеют право рассчитывать на то, что должностные лица будут предоставлять «профессиональные» услуги, не затрагиваемые личными или приватными интересами. При несоблюдении этого принципа обычно страдает доверие к репутации правительства и государственных учреждений в плане добросовестности. Поддержание доверия является центральной проблемой добросовестности для общественных организаций, правительств и отдельных государственных служащих [36].

Как пишет в данном отношении Rajab M., цели проводимого этим автором общесистемного обзора заключаются в оценке того, в какой степени организации системы Организации Объединенных Наций располагают надлежащей нормативно-правовой базой для устранения конфликтов интересов; в оценке действующих в настоящее время механизмов и практики, направленных на устранение существующих и потенциальных конфликтов интересов; в выявлении пробелов и проблем и предложении соответствующих решений для организаций системы Организации Объединенных Наций. Для достижения целей, стоящих перед современными государствами, в настоящее время необходимо изучать внутреннее и межведомственное взаимодействие, их влияние на урегулирование конфликтов интересов в рамках всей системы и вносить предложения по их улучшению или усилению; выявлять и распространять передовую практику в

решении конфликтов интересов на всех этапах: предотвращение, смягчение последствий, разрешение или санкции. Поскольку сотрудники рискуют ошибочно истолковать свое поведение как правильное, основываясь на невидимых и неосознаваемых предубеждениях, которые могут повлиять на их суждения, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций возложили на бюро по вопросам этики роль толкователя норм поведения. Перед отделом этики стоит задача объективно оценить, является ли ситуация конфликтом интересов. Эта задача выполняется по просьбе любого сотрудника, от исполнительного руководителя до самого младшего персонала. Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики тесно сотрудничает с бюро по вопросам этики фондов и программ Организации Объединенных Наций в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам этики в целях обеспечения последовательного применения этических стандартов в организациях-членах. Это включает в себя урегулирование конфликтов интересов путем предоставления консультаций по вопросам этики, обучения этике и информационно-пропагандистской работы, а также управления программами раскрытия финансовой информации в соответствующих организациях. Сотрудники по вопросам этики специализированных учреждений Организации Объединенных Наций выступают за расширение членского состава Группы, с тем чтобы в нее вошли все организации системы. Обмен мнениями в рамках Дискуссионной группы помог бы организациям перестать изобретать велосипед заново, перенимая лучшие практики системы, которые уже были определены. Инспектор предлагает бюро по вопросам этики, которые являются членами Группы, открыть ее для специализированных учреждений и создать еще один форум для сотрудничества и обменов в рамках системы Организации Объединенных Наций. Можно прийти к общему выводу, что Устав Организации Объединенных Наций закладывает основу для признания интересов Организации Объединенных Наций в качестве единственного

преобладающего интереса всех ее сотрудников, сотрудников ее фондов и программ, ее специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) должны иметь в виду при выполнении своих обязанностей. Рассмотренные стандарты поведения международной гражданской службы Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) и соответствующие организационно-правовые документы и политика свидетельствуют о том, что тема конфликта личных интересов хорошо изучена в теории, в то время как конфликты интересов в организациях остаются неизученной областью, которую в настоящем обзоре не удалось полностью охватить из-за недостаточного количества информации, предоставляемой участвующими организациями. Следует провести общесистемное сопоставление и разработать руководство (рекомендация 1). Необходимость напоминаний об обязанностях персонала в повседневной жизни Организации Объединенных Наций необходимо дополнить используемые руководящие материалы некоторыми заявлениями, которые позволят как сотрудникам, так и внештатным сотрудникам четко заявить о том, что они полностью осознают свою роль и стандарты, которые они должны соблюдать при поступлении на службу и периодически в течение своей трудовой деятельности. работать в своих соответствующих организациях (рекомендация 2). В организациях системы Организации Объединенных Наций не существует механизма, позволяющего периодически напоминать сотрудникам об их обязанностях и о том, что представляет собой требуемое этическое поведение, в частности в отношении конфликтов интересов. После поступления на службу сотрудники не обязаны знакомиться с содержанием кодекса поведения, действующего в их соответствующих организациях. В контрактных положениях организации ничего не говорится о будущих обязательствах сотрудников в отношении конфликта интересов после увольнения из организации системы Организации Объединенных Наций. Организациям необходимо использовать заявления об отсутствии конфликта интересов во всех трудовых

соглашениях, чтобы обеспечить возможность и эффективность применения существующих обязательств и ограничений, налагаемых на сотрудников после их увольнения (рекомендация 4). Обучение сотрудников профессиональной этике является отличным способом установления стандартов поведения и разъяснения сотрудникам важности добросовестности в системе Организации Объединенных Наций. Данные о прохождении учебного курса по этике и соответствующей сертификации в организациях системы Организации Объединенных Наций, успешное прохождение которого является одной из обязанностей сотрудников, свидетельствуют о том, что показатели посещаемости и соблюдения требований могут быть весьма неравномерными и существенно отличаться в разных организациях. Адекватные обязательные учебные курсы и другие возможности для обучения по вопросам этики с акцентом на конфликт интересов должны сопровождать сотрудников на протяжении всей их карьеры с частым повышением квалификации (рекомендация 5). Объединенная инспекционная группа (ОИГ) считает, что раскрытие финансовой информации и заявления о конфликте интересов следует рассматривать как меру снижения рисков для организаций и повышения риска привлечения к ответственности сотрудников, которые пытаются участвовать в мошенничестве. По этой причине в двух докладах ОИГ - о механизмах подотчетности и о борьбе с мошенничеством – инспекторы предложили участвующим организациям ОИГ, которые не полностью или частично внедрили политику раскрытия финансовой информации и предотвращения конфликта интересов, сделать это как можно скорее. Специалисты по этике, отвечающие за мониторинг и внедрение существующих систем раскрытия информации, не уверены ни в смысле их существования, ни в окупаемости инвестиций. Им следует предоставить средства и свободу для анализа таких систем в их соответствующих организациях и поиска общесистемных решений в рамках существующих или новых соответствующих форумов для достижения экономии за счет

масштаба (рекомендация 3). Руководящим органам следует внимательно следить за этим, с тем чтобы по завершении обзоров в результате реформ можно было внести новаторские реалистичные предложения, отвечающие современным потребностям как организаций, так и государств-членов (рекомендация 3) [35].

Как пишет в данном отношении Ishaque M, конфликт интересов рассматривается этим автором через призму управления поведенческими рисками и определяется как «ситуация, связанная с разногласием между основными интересами служащего и второстепенными интересами профессионала, что, в свою очередь, приводит к вероятности девиантного поведения». В связи с новизной подхода к управлению поведенческими рисками существует необходимость в обобщении существующей литературы, касающейся мер, применяемых для управления конфликтом интересов в профессиональных бухгалтерских фирмах. Уделяя особое внимание поведению специалистов в области бухгалтерского учета в случаях конфликта интересов, автором называется литература, которая потенциально может помочь в установлении контекста, оценке, лечении, контроле и мониторинге конфликта интересов. Как указано авторов, в отношении сотрудников бухгалтерии конфликт интересов рассматривается через призму управления рисками, актуальной является система управления рисками (ISO 2009). Кроме того, Кодекс этики предусматривает, что добросовестное профессиональное поведение подразумевает соблюдение пяти фундаментальных принципов профессиональной этики, а именно: честность, объективность, профессиональная компетентность и должная забота, конфиденциальность и профессиональное поведение. Кодекс также признает различные угрозы, такие как личная заинтересованность (т.е. из-за финансовых или иных личных интересов), самоконтроль (т.е. когда профессионалам приходится пересматривать свою работу), защита интересов (т.е. когда профессионалы продвигают позицию клиента), фамиллярность (т.е. из-за долгосрочных или тесных отношений между фирмой и клиентом).

и угроза запугивания (т.е. из-за фактического или предполагаемого давления) в отношении соблюдения фундаментальных принципов в целом и независимости профессионала в частности. Чтобы противостоять вероятному разрушительному воздействию этих угроз, некоторые меры предосторожности предусмотрены профессионалами и законодательством, а некоторые существуют в рабочей среде бухгалтерских фирм (IESBA, 2015, 2018). Более подробное ознакомление с кодексом этики профессиональных бухгалтеров и системой управления рисками выявляет убедительные сходства и взаимосвязь между ними. Например, кодекс также основан на риск-ориентированном подходе и предусматривает выявление и оценку угроз соблюдению фундаментальных принципов профессиональной этики. Если угрозы находятся на приемлемом уровне, нет необходимости применять меры предосторожности. Однако, если угрозы находятся на неприемлемом уровне, необходимо принять меры предосторожности, чтобы гарантировать их устранение или доведение до приемлемого уровня. Указанный подход в точности соответствует всему процессу управления рисками. Важно отметить, что кодекс этики предполагает, что соблюдение фундаментальных принципов профессиональной этики представляет собой добросовестное поведение, т.е. является основным интересом профессии бухгалтера. Аналогичным образом, угрозы соблюдению фундаментальных принципов служат источниками второстепенных интересов, которые вступают в противоречие с основными интересами и приводят к конфликту интересов – риску того, что поведение, соответствующее требованиям, будет нарушено. Процесс управления рисками в случае конфликта интересов начинается с определения контекста для всего процесса. Далее следует идентификация, анализ и оценка (т.е. экспертиза) конфликта интересов – эти шаги направлены на устранение угроз соблюдению основных интересов. Наконец, далее следует обработка, контроль и мониторинг процедур, предназначенных для урегулирования конфликта интересов, – эти шаги включают применение мер предосторожности для обеспечения того, чтобы конфликт интересов

разрешался в соответствии с контекстом. В концепции также подчеркивается, что меры контроля и мониторинга постоянно пересматриваются и совершенствуются, а контекст соответствующим образом корректируется. Можно прийти также к выводу, что организационные ценности имеют огромное значение в профессиональных бухгалтерских фирмах и что эти ценности используются в качестве средства контроля. Однако недостаточно просто указать на кодексы поведения, поскольку их цель достигается, если сотрудники им следуют. Такие кодексы актуальны на протяжении всего процесса урегулирования конфликта интересов.

Таким образом, несогласованные стимулы, коренящиеся в стремлении к наживе, приводят к конфликту вторичных и первичных интересов.

Различные стимулы, основанные на страхе потери (например, страх потерять клиентов и, следовательно, постоянный источник дохода, лишиться бонусов и возможностей продвижения по службе и т.д.), скорее всего, побудят специалистов по бухгалтерскому учету поставить интересы клиентов выше интересов общественности. Таким образом, несогласованные стимулы, основанные на страхе потери, приводят к конфликту вторичных и первичных интересов. Например, нехватка времени приводит к снижению качества аудита из-за склонности бухгалтеров сокращать объем выборки или часы аудита и т.д. Они поступают так, потому что сталкиваются с различными опасениями, такими как; угроза карьерному росту в фирме, потеря премии за невыполнение поставленной задачи в установленные сроки, потеря репутации эффективного сотрудника и т.д. В ситуациях, описанных выше, второстепенные интересы профессионала могут принимать различные формы, например: «Поскольку я не хочу терять шансы на карьерный рост, я должен следовать указаниям моего руководителя о том, что интересы клиента должны быть направлены на повышение его квалификации». В результате страдает качество аудита, что равносильно подрыву основных интересов профессии. Аналогичным образом, углубленное изучение Международного кодекса этики профессиональных бухгалтеров (IESBA,

2018) и литературы, относящейся к конфликту интересов, позволяет предположить, что коренные причины, лежащие в основе личной заинтересованности, самоконтроля, пропаганды, фамиллярности и угроз запугивания, в первую очередь связаны с несогласованными стимулами, коренящиеся в стремлении к выгоде, которые коренятся в страхе потери, и давление на рабочем месте, которое коренится в страхе потери. Таким образом, в литературе высказывается предположение, что из-за очевидного отсутствия внимания к коренным причинам конфликта интересов (т.е. несогласованным стимулам, коренящимся в стремлении к выгоде, которые коренятся в страхе потери, и давлению на рабочем месте, которое коренится в страхе потери) на уровне отдельного специалиста девиантное поведение профессионалов при принятии решений, вызванное конфликтом интересов, по-прежнему широко распространено [32].

Наконец, как говорится по этому поводу в другом исследовании, конфликт интересов возникает на всех уровнях управления, от местного до глобального, как в государственной, так и в корпоративной и финансовой сферах. Такой конфликт может повлиять на принятие решений в руководстве корпораций, городских советов, парламентов, бюрократии, национальных и международных судах и трибуналах, а также на международных конференциях, организациях и экспертных комитетах. Растет понимание того, что конфликт интересов может искажать процессы принятия решений и приводить к нежелательным результатам, тем самым подрывая эффективное функционирование как государственных институтов, так и рынков. Но нынешняя сильная мировая тенденция к регулированию, направленная на предупреждение конфликта интересов и управление им, имеет свою цену. Недостатками могут быть затруднение процесса принятия решений, потеря опыта лиц, принимающих решения, и порочный круг недоверия. Таким образом, конфликт интересов существует в изобилии - или, по крайней мере, считается, что существует в изобилии. Часто говорится о том, что концепция конфликта интересов является чрезмерно широкой и бессмысленной.

Регулирование конфликта интересов осуществляется на всех уровнях и в сферах управления: внутреннем, региональном и глобальном, а также в рамках государственного регулирования и саморегулирования. Следует особым образом подчеркнуть то обстоятельство, что конфликт интересов является проблемой только в фидуциарных отношениях (принципал-агент). Проведенное исследование позволяет прийти к выводу о необходимости установить типологию конфликтов интересов: он может иметь место между надлежащими и неправомерными (особенно личными и/или финансовыми) интересами, выделяется также и конфликт, обусловленный множеством ролей агента [34].

Можно прийти к выводу, что проблематика возникновения конфликта интересов имеет психологические, социальные, экономические, политические причины. Классификация соответствующих причин и предпосылок возникновения конфликта интересов имеет не только научную ценность. Она представляется необходимой для выстраивания соответствующих механизмов противодействия такому проявлению коррупции. Необходимо различать конфликты интересов, возникающие в различных государственных органах и на разных уровнях управления, механизмы противодействия соответствующим конфликтам в каждом конкретном случае будут иметь свою собственную специфику.

3.2 Направления совершенствования системы противодействия конфликту интересов в системе государственной гражданской службы

Практика реализации механизмов противодействия коррупции в настоящее время, соответствующий опыт зарубежных государств, позволяют предложить определенные улучшения для организации соответствующей деятельности, наметить направления ее совершенствования.

В качестве одной из заметных проблем современности В.И. Кузнецов выделяет то обстоятельство, что Федеральный закон № 79-ФЗ не содержит единообразного подхода к понятию служебной дисциплины и не обеспечивает в достаточной степени понимание указанных норм, что может привести к неправильному их применению. Совершенствование законодательства, регламентирующего дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, входит в систему мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

В настоящее время обеспечение надлежащего служебного применения служащих обеспечивается посредством применения соответствующих дисциплинарных взысканий. Нельзя допустить однако, чтобы это взыскание стало еще одним способом сдерживания позитивной активности гражданских служащих в управленческой деятельности. Поэтому в условиях неизбежно существенной доли усмотрения при принятии членами комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федерального государственного служащего и урегулированию конфликта рекомендаций по применению к нему увольнения в связи с утратой доверия особое значение приобретает обоснованная квалификация совершенных гражданским служащим действий. Для этого следует направить усилия на совершенствование законодательства об ответственности за коррупционные правонарушения, обеспечивая тем самым неотвратимость ответственности гражданского служащего за совершенные им действия, наносящие вред публичным интересам [9].

Как указывается в статье 15 ФЗ «О противодействии коррупции», сведения об увольнении (о прекращении полномочий) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, сроком на пять лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр.

Реестр подлежит размещению на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Сведения об увольнении (о прекращении полномочий) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения исключаются из реестра в случаях:

- отмены акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, которое было уволено (чьи полномочия были прекращены) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;
- вступления в установленном порядке в законную силу решения суда об отмене акта или решения суда, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, которое было уволено (чьи полномочия были прекращены) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;
- истечения пяти лет с момента принятия акта или решения суда, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, которое было уволено (чьи полномочия были прекращены) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;
- смерти лица, которое было уволено (чьи полномочия были прекращены) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Включение в реестр сведений о лице, которое было уволено (чьи полномочия были прекращены) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, исключение из реестра сведений о таком лице, размещение реестра на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Как представляется на основании проведенного исследования, в настоящее время большое значение имеет развитие не юридических, а морально-этических факторов обеспечения правомерного поведения государственных и муниципальных служащих. Это может быть связано с формированием соответствующих кодексов профессиональной этики государственных и муниципальных служащих и обеспечением поведения служащих, направленного на их соблюдение.

Можно прийти к выводу, что развитие современных информационных технологий способно позволить составить цифровую траекторию профессиональной карьеры каждого служащего или бывшего служащего, определить круг его жизненных интересов и наклонностей. Все это в перспективе позволит повысить эффективность усилий, направленных на предотвращение конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных служащих, осуществлять своеобразную профилактику этой деятельности.

Заключение

Как наша страна, так и зарубежные государства в настоящее время имеют уже длительную историю противодействия коррупции. Более новым, формирующимся в настоящее время антикоррупционным институтом является институт противодействия конфликту интересов на государственной службе. Изучение соответствующей истории способно позволить выявить как более так и менее эффективные подходы к организации соответствующего противодействия, повысить эффективность антикоррупционных мер, применяющихся в нашей стране в настоящее время.

Соотношение между коррупцией и конфликтом интересов на государственной службе можно выразить через соотношение общего явления и его частной разновидности. При всем этом, механизмы противодействия конфликту интересов приобретают самостоятельный характер, полностью с иными механизмами противодействия коррупции они не совпадают.

На основании проведенного исследования мы считаем, что конфликт интересов сопутствует и предшествует любому проявлению коррупции в обществе. В качестве антикоррупционных механизмов, применяющихся в настоящее время, наибольшее внимание привлекает межотраслевой институт юридической ответственности, применяемой за совершение коррупционных правонарушений. К сожалению, однако, такие понятия, как «коррупционное правонарушение» или «ответственность за коррупционные правонарушения» в настоящее время еще не укрепились в правовой науке. Считаем, что в настоящее время сохраняется определенное несовершенство действующего антикоррупционного законодательства в плане недостаточной дифференциации ответственности служащего за не предотвращение конфликта интересов в его служебной деятельности. Считаем необходимым расширить пределы соответствующей ответственности, в зависимости от тяжести возможных последствий и вида вины служащего в не

предотвращении конфликта интересов, наказание за данный дисциплинарный поступок могло бы включать не только увольнение с государственной службы, но также и замечание или выговор. Представляет интерес введение административной ответственности в виде предупреждения за не предотвращение конфликта интересов в деятельности служащего, о чем может стать известно, например, органам прокуратуры. Если в настоящее время институт ответственности носит «внутренний» характер – служащий несет дисциплинарную ответственность в рамках своей профессиональной деятельности в конкретном органе государственной власти, введение ответственности административной позволило бы иным субъектам, в частности, органам прокуратуры, применять действенные меры реагирования в ситуации возникновения конфликта интересов.

Проблематика возникновения конфликта интересов имеет психологические, социальные, экономические, политические причины. Классификация соответствующих причин и предпосылок возникновения конфликта интересов имеет не только научную ценность. Она представляется необходимой для выстраивания соответствующих механизмов противодействия такому проявлению коррупции. Необходимо различать конфликты интересов, возникающие в различных государственных органах и на разных уровнях управления, механизмы противодействия соответствующим конфликтам в каждом конкретном случае будут иметь свою собственную специфику.

В настоящее время в Российской Федерации была создана организационная основа для формирования организационной основы противодействия коррупционным проявлениям, профилактике и пресечению конфликта интересов в деятельности государственного служащего. Насущная необходимость заключается в наработке практики использования соответствующих мер, что позволит вносить изменения и дополнения в соответствующую систему антикоррупционных механизмов. Создание

специальных антикоррупционных органов в современных условиях мы считаем неоправданным.

В сфере противодействия конфликту интересов функционирует большое число органов власти, особо велик в данном отношении перечень функций, присущих Президенту РФ и Правительству РФ,

Как представляется на основании проведенного исследования, в настоящее время большое значение имеет развитие не юридических, а морально-этических факторов обеспечения правомерного поведения государственных и муниципальных служащих. Это может быть связано с формированием соответствующих кодексов профессиональной этики государственных и муниципальных служащих и обеспечением поведения служащих, направленного на их соблюдение.

Развитие современных информационных технологий способно позволить составить цифровую траекторию профессиональной карьеры каждого служащего или бывшего служащего, определить круг его жизненных интересов и наклонностей. Все это в перспективе позволит повысить эффективность усилий, направленных на предотвращение конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных служащих, осуществлять своеобразную профилактику этой деятельности.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Воронцов С. А. О дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения / С. А. Воронцов, В. П. Ляхов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 4(59). С. 54-61.
2. Данилина М. В. Конфликт интересов Совета Европы, ЕС и РФ в сфере защиты прав человека и продвижения демократии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2016. № 3. С. 71-86.
3. Завидова М. А. Конфликт интересов на государственной гражданской службе как социально-правовое явление в противодействии коррупции // Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ : Материалы XIV Всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых, Барнаул, 22–23 апреля 2021 года. – С. 173-175.
4. Капинус О. С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 3(70). – С. 15-19.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Парламентская газета от 5 января 2002 г. N 2-5.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
7. Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование / Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин, А. В. Габов, Н. Н. Черногор

// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. № 3(70). С. 5-12.

8. Коробченко В. В. Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения / В. В. Коробченко, Т. В. Иванкина // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7(68). С. 31-41.

9. Кузнецов В. И. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики / В. И. Кузнецов, Ю. В. Трунцевский, Л. А. Ломакина // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159-169.

10. Номоконов В. А. Причины преступности в современной России: проблема обостряется // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11, № 2. С. 247-257.

11. Понеделков А. В. Основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции / А. В. Понеделков, С. А. Воронцов // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2015. № 1(46). С. 4-11.

12. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 марта 2010 г. N 10 ст. 1084.

13. Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. N 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 января 2014 г. N 3 ст. 279.

14. Семененко И. С. Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы «большой теории» / И. С. Семененко, В. В. Лапкин, В. И. Пантин // Полис. Политические исследования. 2016. № 6. С. 69-94.
15. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 3.
16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. N 25 ст. 2954.
17. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. N 27 ст. 3446.
18. Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. N 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. N 34 ст. 6170.
19. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. N 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. N 39 ст. 4588.
20. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2009 г. N 29 ст. 3609.

21. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366.

22. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228.

23. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215.

24. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 декабря 2012 г. N 50 (часть IV) ст. 6953.

25. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. N 15 ст. 1277.

26. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 августа 2001 г. N 33 (Часть I) ст. 3418.

27. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. N 19 ст. 2306.

28. Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12(240). С. 106-115.

29. Черепанова Е. В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. 2017. № 4(244). С. 100-105.
30. Шмелева М. В. Предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 1(103). С. 5-12.
31. Fink N.. (2020). Conflicts of Interest and An Approach to Managing Them. Electronic Journal of the International Federation of Clinical Chemistry and Laboratory Medicine. 31. 292-301.
32. Ishaque M., Managing Conflict of Interests in Professional Accounting Firms: A Research Synthesis // Accepted Version Journal of Business Ethics, 2-19. -1-61.
33. Panina O.V. & Krasnyukova N.L. & Kharchenko K.V.. (2023). Countering Conflicts of Interest in the Field of Public Civil Service // Economics, taxes & law. 87-96.
34. Peters A., Handschin L., Högger D. Conflict of interest in global, public and corporate governance. - Cambridge : University Press, 2022. 1-20.
35. Rajab M. Sukayri Review of mechanisms and policies Addressing conflict of interest In the united nations system // Joint Inspection Unit Geneva 2017 53 p.
36. Toolkit A. Managing Conflict of Interest in the Public Sector organisation for economic co-operation and development. Oxford, 2005. 113 p.