

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему: «Конфликт интересов на государственной гражданской службе в Российской Федерации: подходы к определению и проблемы правовой квалификации»

Студент

В.И. Мясников

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к. ю. н., доцент, А.Н. Станкин

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

Тольятти 2021

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы «Конфликт интересов на государственной гражданской службе в Российской Федерации: подходы к определению и проблемы правовой квалификации».

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью совершенствования правового механизма борьбы с коррупцией, в том числе, и механизма предотвращения конфликта интересов, поскольку в основе коррупции лежит именно конфликт частных и публичных интересов лица, облеченного властью.

Цель исследования состоит в формулировании разработке теоретических положений в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе, а также практических рекомендаций по совершенствованию данного способа противодействия коррупции. Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи: 1) исследование правовой природы коррупции, а также форм коррупционных проявлений в системе государственного управления; 2) изучение конфликта интересов на государственной службе как основы коррупционных правонарушений; 3) исследование организационно-правовых средств предупреждения конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации; 4) выработка предложений по совершенствованию законодательной основы противодействия коррупции и правоприменения в сфере управления конфликтом интересов на государственной службе.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Содержание

Введение.....	4
1 Урегулирование конфликта интересов, как одно из направлений противодействия коррупции.....	9
1.1 Правовая природа конфликта интересов.....	9
1.2 Зарубежная практика урегулирования частных и публичных интересов.....	21
2 Правовой механизм урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.....	34
2.1 Организационно-правовые средства предупреждения конфликта интересов на государственной гражданской службе	34
2.2 Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов на государственной гражданской службе.....	53
2.3 Участие институтов гражданского общества в выявлении признаков конфликта интересов государственных гражданских служащих .	60
Заключение	66
Список используемой литературы и используемых источников.....	69

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью совершенствования правового механизма борьбы с коррупцией, в том числе, и механизма предотвращения конфликта интересов. Не секрет, что Россия занимает лидирующие позиции в коррупционных антирейтингах международного антикоррупционного движения «Transparensy international». Согласно опубликованному им Индексу восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) за 2020 год, Россия набрала 30 баллов из 100 и заняла 129 место из 180. Столько же набрали Азербайджан, Габон, Малави и Мали [33].

Безусловно, в нашей стране делаются определенные шаги по борьбе с коррупцией, в том числе, принят пакет антикоррупционных законов, нередко громкие «посадки» высокопоставленных лиц. В 2020 году прокурорами вскрыта четверть миллиона нарушений антикоррупционного законодательства, в том числе 90 тысяч фактов несоблюдения государственными служащими установленных запретов и ограничений. Возбуждено более 3 тысяч уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности [15].

В настоящее время созданы службы, вроде бы призванные бороться с коррупцией, однако, по весьма точному замечанию отдельных исследователей, «борьба с коррупцией в России зачастую напоминает борьбу пчел с медом» [2]. Более того, нередко представители правоохранительных органов становятся фигурантами уголовных дел. Вспомнить хотя бы дело полковника Захарченко, занимавшего один из ключевых постов в антикоррупционном ведомстве: в одной из принадлежащих ему квартир, было обнаружено около 9 млрд. рублей. Для сравнения, бюджет г. Тольятти на 2021 год порядка 10, 4 млрд. рублей.

Сегодня при каждом органе власти созданы комиссии, призванные проводить проверку сведений об имуществе чиновника, его супруги и

несовершеннолетних детей на предмет соблюдения антикоррупционного законодательства. Однако, зачастую, эти комиссии эти комиссии являются ангажированными. Особенно это свойственно малым населенным пунктам.

К сожалению, антикоррупционное законодательство распространяется лишь на самый ограниченный круг близких родственников чиновника. За рамками правового регулирования на данный момент остается такое явление, как нематериальная взятка. Речь идет о взаимных услугах друг другу чиновников, предпринимателей, по принципу «ты мне – я тебе». Условно говоря, ты устраиваешь моего родственника к себе прокуратуру, а я твоего в свою организацию. Ты закрываешь сегодня глаза на какие-то нарушения, я завтра тебе пригожусь.

Подобные схемы несут в себе не меньшую опасность, что банальная взятка. Они могут стать основанием для предоставления необоснованных преимуществ отдельным лицам, что противоречит принципам объективности, равноправия и справедливости. Это извращает изначальную сущность государственного управления – служить обществу и его интересам.

Развитие средств массовой информации, и «Интернета», в частности, оказывает существенное влияние на развитие общества и государства, информация о деятельности органов власти становится все более открытой. В том числе, все чаще выявляются нарушения антикоррупционного законодательства, благодаря СМИ. Необходимо развивать транспарентность органов власти.

Полагаем, что органы власти, будучи сами по себе, во многом замкнутыми системами, не способны самоочиститься от коррупции. В этом плане особую роль призваны сыграть институты гражданского общества, а также отдельные граждане.

В связи с этим приобретает актуальность исследование урегулирования конфликта частных и публичных интересов как одного из основных административно-правовых способов противодействия коррупции в системе государственного управления.

Степень научной разработанности темы исследования.

Проблематике борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы посвящены работы таких отечественных и зарубежных исследователей: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Н.А. Бобровой, Е.И. Колюшина, С. Роуз-Акерман, Ю.А. Тихомирова, П.С. Яни и других.

Но все же предметом научных исследований указанных авторов являются лишь отдельные аспекты государственной политики по противодействию коррупции.

Безусловно, проблема противодействия коррупции носит междисциплинарный характер, поскольку здесь пересекаются вопросы экономики, политологии, социологии, философии, юриспруденции.

В рамках последней вопросы профилактики коррупционных проявлений находятся на стыке различных отраслей: гражданского, административного, уголовного, финансового и других.

Отметим, что все чаще ученые-конституционалисты обращаются к проблематике противодействия коррупции [32]. В частности, через призму конституционного права вопросы противодействия коррупции рассматривают С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Н.А. Боброва, С.А. Глотов, О.О. Миронов, Б.С. Эбзеев и многие другие.

Вопросы повышения эффективности административно-правовых механизмов реализации антикоррупционной политики Российской Федерации, в том числе, урегулирование конфликта интересов рассматриваются в научных работах И.Н. Барцица, А.Н. Волкова, Т.Я. Хабриевой и других исследователей.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе регулирования конфликта частных и публичных интересов в системе государственного управления как способа противодействия коррупции.

Предмет исследования являются административно-правовые нормы,

определяющие процедуры урегулирования конфликта интересов, а также предупреждения коррупционных деяний в сфере государственного управления и местного самоуправления.

Цель исследования состоит в формулировании разработке теоретических положений в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе, а также практических рекомендаций по совершенствованию данного способа противодействия коррупции.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие **задачи:**

- исследование правовой природы коррупции, а также форм коррупционных проявлений в системе государственного управления;

- изучение конфликта интересов на государственной службе как основы коррупционных правонарушений, уточнение его содержания и оснований возникновения, а также выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации;

- сравнительно-правовой анализ зарубежного законодательства и практики урегулирования конфликта частных и публичных интересов;

- рассмотрение механизма урегулирования конфликтов интересов на государственной службе в Российской Федерации, а также уточнение роли общественного контроля в его реализации;

- исследование организационно-правовых средств предупреждения конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации;

- изучение юридического механизма предупреждения возникновения личной заинтересованности государственного служащего как основы конфликта интересов;

- выработка предложений по совершенствованию законодательной основы противодействия коррупции и правоприменения в сфере управления конфликтом интересов на государственной службе.

Методологическую основу исследования составили всеобщий

диалектический метод познания, общенаучные методы (анализ, синтез, сравнение, системный, обобщение, логический, исторический, структурно-функциональный и системный), а также частно-научные: собственно юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой) и иные методы.

Теоретической основой исследования являются научные труды ученых-юристов, специалистов в области юриспруденции и государственного управления: Г.В. Атаманчука, А.И. Новиченко, И.И. Овчинникова, К.В. Севрюгина, С.В. Бошно, Н.М. Чепурновой, В.А. Юсупова, А.В. Кудашкина, А.Ф. Ноздрачева, Т.Я. Хабриевой и др.

Нормативную правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты в сфере противодействия коррупции, федеральные законы, регламентирующие вопросы прохождения государственной службы, вопросы противодействия коррупции, указы Президента России, акты Федерального Правительства и иные нормативные правовые акты.

Эмпирическую базу исследования составили официальные данные и статистическая информация, аналитические обзоры и информационные материалы, представленные подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, материалы социологических исследований, средств массовой информации, материалы исследований и расследований неправительственных организаций.

Научная новизна исследования состоит в системном исследовании проблемы урегулирования частных и публичных интересов на государственной и муниципальной службе с учетом современных реалий, в акценте на необходимость совместной работы органов публичной власти, институтов гражданского общества, отдельных граждан в борьбе с коррупцией.

1 Урегулирование конфликта интересов, как одно из направлений противодействия коррупции

1.1 Правовая природа конфликта интересов

Уже более десяти лет прошло с даты принятия в декабре 2008 года знаменательного по юридической и социально-политической значимости Федерального закона «О противодействии коррупции» [42].

Его ценность в том, что в нем в систематизированном виде в ранге закона объединены антикоррупционные нормы, ранее содержащиеся в указах президента, правительственных постановлениях, ведомственных нормативных актах. В нем учтен накопленный многолетний положительный опыт (конечно, не в период царского правления) противодействия коррупции в государственном управлении как в России, так и в зарубежных государствах. Закон о противодействии коррупции явился базовым для принятия отраслевого законодательства по направлениям государственной деятельности, содержание которого пронизано антикоррупционной тематикой и позволяет сдерживать коррупционные проявления в стране. На положениях ст.ст. 10 и 11 Федерального закона № 273-ФЗ основаны законодательно установленные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, службе в органах внутренних дел и др., принимаются ведомственные нормативные акты и отраслевые методические рекомендации [39]. В решении вопросов, связанных с конфликтом интересов, значительные полномочия имеют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов [34].

Но главное достоинство Закона против коррупции в его концепции, основа которой в системности мер воздействия на это явление, конкретности и преимущественной направленности на их предотвращение, создание обстановки, затрудняющей коррупционную деятельность. Меры уголовно-правового воздействия на коррупционеров в документе прописаны

минимально.

О серьёзных проблемах с коррупцией в России говорится и на уровне Группы государств Совета Европы против коррупции (ГРЕКО) заявляет, что коррупция уже давно является серьёзной распространённой проблемой в России. Признавая некоторые важные законодательные и политические шаги, GRECO выявляет ряд недостатков и даёт рекомендации российским властям, такие как повышение прозрачности законодательного процесса и финансовых деклараций членов парламента (парламентариев), а также введение кодекса этики для них. Добросовестность судей должна обеспечиваться и укрепляться посредством более прозрачного процесса их отбора, декларации о доходах и ограничения их иммунитета. Также требуется большая открытость при наборе прокуроров и назначении им дел.

ГРЕКО также призывает принять и опубликовать Кодекс этики как для представителей Государственной Думы, так и для представителей Федерального Собрания. Этот кодекс должен быть направлен на обеспечение целостности членов парламента и, в частности, на предотвращение конфликта интересов, и должен быть дополнен практическими мерами по его реализации и обеспечению соблюдения. В отчете также подчеркивается, что декларации интересов парламентариев должны быть более прозрачными, чтобы обеспечить возможность общественного контроля, а именно, информация об источниках доходов не должна быть опущена, и что это должно идти рука об руку с более строгим мониторингом и введением адекватных санкций за целостность. нарушения, уважая парламентскую независимость.

Рекомендация о том, чтобы сделать декларации о процентах более прозрачными и раскрыть источники доходов, также адресована судьям. ГРЕКО отмечает, что на судебную систему влияет коррупционное поведение, и выражает обеспокоенность в нескольких областях. Во-первых, проверки честности, используемые для отбора, назначения и продвижения по службе судей, должны основываться на объективных, публичных критериях,

обеспечивающих их честность. Кроме того, роль исполнительной власти в процессе, ведущем к назначению судей, должна быть уменьшена, с тем чтобы сохранить реальную и предполагаемую независимость судебной власти. Срок полномочий мировых судей в качестве судей первой инстанции, рассматривающих около 80% всех судебных процессов, должен быть усилен. Кроме того, GRECO рекомендует повторно включить в Судебный этический кодекс ранее удаленные положения о конфликте интересов и о границе между публичными и частными интересами, такими как личные отношения со сторонами или близкими родственниками, заинтересованными в разбирательстве. По словам ГРЕКО, нынешний широкий иммунитет судей должен быть ограничен деятельностью, связанной с отправлением правосудия («функциональный иммунитет»).

Для всех трех категорий - депутаты, судьи и прокуроры - ГРЕКО рекомендует предоставить руководство для сообщения всех форм подарков, в том числе в натуральной форме, полученных от третьих лиц [45].

Факты привлечения к ответственности за коррупцию лишь нескольких высокопоставленных лиц - федерального министра, губернаторов, генералов заставляют сомневаться в объективности учетной политики в коррупции. Остается высокой и коррупция на бытовом уровне среднего звена государственных служащих. По данным ВЦИОМ за ряд лет, по мнению респондентов, стабильно в топ-5 коррупционных сфер входят местные власти, полиция, врачи, преподаватели и ЖКХ. По мнению специалистов-криминологов, в данной области, дело не в отсутствии должных профилактических мер, а в их неисполнении, причин для которого предостаточно. К ним относят на низовом уровне противодействия этому злу хаотичность и стихийность. На верхах большее число неприкасаемых.

В преамбуле к Федеральному закону «О противодействии коррупции» отмечено, что данным законом установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или)

ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Антикоррупционные нормы первоначально в Федеральном законе № 273-ФЗ были изложены в 14 статьях, в 2018 г. уже в 27 статьях, принятых вновь или в новой редакции, которые необходимо изучать для правильного применения, используя различные формы антикоррупционного образования. Дело в том, что ряд статей изложен с элементами отсылки к другим нормативным актам, которые нужно знать и исполнять. И наконец, в нем много бланкетных норм, которые трудно системно применять для определения мер профилактики коррупции. В связи с этим для России актуально развитие среди населения, особенно занятого на государственной и муниципальной службе, антикоррупционного образования, включающего обучение и воспитание, разработку рекомендаций по применению антикоррупционных мер.

Остановимся на таком антикоррупционном институте, как конфликт интересов и порядок его предотвращения или урегулирования. Данный институт предусмотрен Федеральным законом № 273-ФЗ в 2008 г., но практика потребовала внесения в его редакцию в 2015 и 2017 гг. изменений, конкретизирующих ряд положений в свете развития законодательства против коррупции.

История появления в официальных документах такого понятия, как конфликт интересов, связана с Концепцией реформирования системы государственной службы (утверждена Указом Президента РФ В.В. Путина от 15 августа 2001 г. № Пр-1496), где говорилось о воздействии на формирование механизма конфликта интересов, который может влиять на выполнение служебных обязанностей госслужащих.

Наиболее удачно конфликт интересов характеризуют дополнительные разъяснения, содержащиеся в Конвенции ООН против коррупции [21], принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. и ратифицированной Российской Федерацией 8 марта 2006 г. Она предлагает государствам-участникам стремиться устанавливать меры и системы,

обязывающие публичных должностных лиц представлять декларации среди прочего о внеслужебной деятельности, занятиях инвестициями, активах и о существенных доходах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть конфликт интересов в отношении их функций в качестве публичного должностного лица.

Данное обязательство Российская Федерация выполнила, и конфликт интересов с порядком его урегулирования сформулирован в Федеральном законе «О противодействии коррупции», в ст.ст. 10 и 11. Однако конструкция новой редакции от 2015 г., расширив понятие составляющих конфликта интересов, оставила сложные для уяснения положения.

В научно-практических изданиях отмечается, что поскольку устранение конфликта интересов может эффективно использоваться против коррупции, то он требует большего правового обеспечения [23].

Национальный план противодействия коррупции на 2018 - 2020 гг. определил задачу по обеспечению единообразного применения законодательства о противодействии коррупционным нарушениям в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов [35].

Понятие конфликта интереса по российскому законодательству дано в норме статьи 10 «Конфликт интересов» (в ред. Федерального закона от 31.07.2020 № 273-ФЗ) и определяется как 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).

В ней 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 пункте 1 лицом, 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 пункте 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В упрощенном понимании конфликт интересов представляется как ситуация, при которой личная заинтересованность сотрудника или работника, замещающих должности государственной или муниципальной службы, влияет или может повлиять на ненадлежащее выполнение им должностных обязанностей.

Личная заинтересованность рассматривается как возможность и как реальность получения широкого круга благ собственно сотрудником, его близкими родственниками либо лицами, связанными иными корпоративными и близкими отношениями. В литературе высказывается мнение, что в данном случае перечень родственников или иных лиц, видов выгоды чрезмерно расширен и выходит за пределы уголовно-правового понятия коррупции.

Конфликт интересов на ранних стадиях не всегда является предосудительной реально существующей ситуацией, а может быть кажущимся. У сотрудника возникают противоречия между общественными интересами и личной выгодой, но личная выгода не наступает, и он сам может сделать правильный выбор. В таких случаях подтолкнуть, помочь не допустить сотруднику наступления негативных последствий могут профилактические мероприятия воспитательного характера, в мягкой форме осуществляемые руководителем, кадровыми аппаратами, комиссиями по вопросам, связанным с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Возможно, и квалификация ситуации в качестве конфликта интересов

ошибочна, в таких случаях и нет необходимости в строгих мерах, поскольку судебная практика в России исходит в определении наличия конфликта из интересов имущественной выгоды, которую сотрудник получает за счет ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, что должно быть подтверждено фактическими данными. Перечень таких выгод весьма широк и является открытым [29]. В то же время ситуация проявления личной заинтересованности, уже влияющей на надлежащее исполнение должностных обязанностей, не может считаться конфликтом интересов как дисциплинарное правонарушение, а рассматривается как преступление коррупционной направленности, что также должно быть обоснованным.

Сигналом о возможном возникновении конфликта интересов с большой степенью вероятности могут быть нарушения стандарта антикоррупционного поведения, т.е. запретов, ограничений и требований для госслужащих. Весь их перечень привести затруднительно, поскольку он значительный, но к наиболее вероятным можно отнести:

- выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников или иных лиц, с которыми служащий поддерживает отношения;
- выполнение оплачиваемой работы;
- владение имуществом, ценными бумагами, банковскими вкладами;
- получение подарков и услуг;
- имущественные обязательства и судебные разбирательства;
- взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с госслужбы;
- использование служебной информации.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов закон возлагает на государственных и муниципальных служащих, а также на служащих организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, 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, и на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Следует отметить, что обязанность по самоконтролю в части недопущения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов возлагается на сотрудников и работников, включенных в перечни, предусмотренные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Лицо, являющееся стороной конфликта интересов, в соответствии со 11 Федерального закона № 273-ФЗ обязано:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

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

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у лица, указанного в ч. 1 ст. 10 настоящего Федерального закона, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов осуществляется путем отвода или самоотвода указанного лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Следует сказать и о п. 7. ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», где прописано, что в случае, если лицо, являющееся стороной в конфликте интересов, владеет ценными бумагами, оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать эти ценные бумаги в доверительное управление. Однако условия передачи этих

ценных бумаг в нормативных актах не определены.

Как показывает анализ содержания приведенных норм, их реализация носит многозатратный характер и может содержать элементы необъективности при оценке, нередко граничит с отступлением от принципа законности, поскольку они могут применяться на основе субъективных оценок конфликта интересов, нечетких условий распространения ограничений и запретов на близких родственников, да и само использование в ст. 10 Федерального закона № 273 понятия «связаны имущественными корпоративными или иными близкими отношениями» недостаточно точно: не ясно, по каким критериям определяется круг родственников, которые могут быть причастны к выгоде от конфликта интересов. Отсутствие в законодательстве необходимой нормы для регулирования определенной процедуры называется пробельностью закона и свидетельствует о его несовершенстве [9].

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

Судебные инстанции иногда тоже допускают ошибки. За нарушение правовых предписаний закон в части конфликта интересов, его предотвращения и урегулирования установил суровое наказание вплоть до увольнения виновных в связи с утратой доверия работника (Трудового кодекса РФ) с помещением информации о данном факте в соответствии со 15 Федерального закона «О противодействии коррупции» в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, а в худшем случае - привлечение к уголовной ответственности.

Значение недопущения конфликта интересов: предотвращение и урегулирование его в любой сфере деятельности, где имеют место коррупционные риски, выполняет важную профилактическую функцию.

Конфликт интересов реализуется путем использования полномочий должностными лицами. В связи с этим профилактика коррупционных рисков, приводящих к конфликту интересов, может и должна осуществляться в следующих превентивных мерах:

- регламентация административных, экономических и иных процедур, контроль за их исполнением;
- гласность и открытость итогов оценочных мероприятий, конкурсов, рейтингов и т.п.;
- квалифицированный отбор сотрудников в структуры, принимающие ответственные решения;
- сокращение служебных контактов сотрудников без необходимости;
- использование аудио- и видеоконтроля в целях выявления нарушений регламентов и процедур;
- своевременное перераспределение обязанностей для недопущения выстраивания противоправных отношений.

Причем закон возлагает обязанность это сделать на само должностное лицо, попавшее в эту ситуацию и могущее еще разрешить этическую проблему правовыми процедурами, и тем самым достигается экономия репрессий, замена их более мягкими мерами в пользу сознательной корректировки поведения. Таким образом, у сотрудников формируется контроль, осмотрительность и ответственное отношение к своему поведению, а также поведению членов семьи, предвидение и недопущение отступлений от должностных правил поведения в будущем.

В свою очередь, практика установления ответственности прямого или непосредственного начальника за поведение подчиненных сотрудников обязывает выявлять факты, свидетельствующие о наступлении конфликта интересов. В работе по недопущению и ликвидации конфликтов интересов участвуют в пределах своей компетенции кадровые службы (подразделения по профилактике нарушений).

Во всех государственных организациях создаются комиссии по

соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, наделенные широким кругом полномочий, в том числе по соблюдению служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении и урегулировании конфликтов интересов, осуществлении мер по предупреждению коррупции.

Таким образом, в противодействии коррупции предотвращению и урегулированию конфликта интересов придается важное значение. В методических рекомендациях, научных публикациях эти процессы называют причиной или условием коррупции, а мерам их профилактики уделяется все большее внимание.

Национальным планом противодействия коррупции на 2018 - 2020 гг. обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов относится к числу первоочередных задач. Национальным планом предусмотрены подготовка обзоров, перечней мероприятий, совершенствование законодательства об ответственности за несоблюдение норм в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

В соответствии с Федеральным законом от 24.02.2021 № 16-ФЗ «О внесении изменений в статьи 201 и 285 Уголовного кодекса Российской Федерации» [41], к ответственности за преступления, предусмотренные Главой 23, Главой 30 и Статьей 304 Уголовного кодекса Российской Федерации, в том числе злоупотребление должностными полномочиями, получение и дачу взятки, мелкое взяточничество, посредничество во взяточничестве, коммерческий подкуп, теперь также могут быть привлечены лица, осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в:

- хозяйственных обществах, в высшем органе управления которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное

образование имеет право прямо или косвенно (через подконтрольных им лиц) распоряжаться более чем 50% голосов либо в которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование имеет право назначать (избирать) единоличный исполнительный орган и (или) более 50% состава коллегиального органа управления;

- акционерных обществах, в отношении которых используется специальное право на участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в управлении такими акционерными обществами («золотая акция»).

Таким образом, круг организаций, работники которых могут быть привлечены к уголовной ответственности за совершение обозначенных выше преступлений, существенно расширился: если ранее применительно к хозяйственным обществам к должностным лицам относились только работники акционерных обществ, контрольным пакетом акций которых владело государство, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, то теперь в круг должностных лиц входят также работники акционерных обществ и иных хозяйственных обществ, являющихся «подконтрольными организациями» как это определено в соответствующем законодательстве.

Внесенные в УК РФ изменения можно рассматривать как шаг в сторону дальнейшего расширения круга организаций с государственным участием, к работникам которых могут быть применены меры ответственности за коррупционные правонарушения.

Тем не менее, в данной сфере все еще остаются важные нерешенные проблемы, прежде всего в части применения мер дисциплинарной. В частности, антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные статьями 349.1 и 349.2 Трудового кодекса Российской Федерации по-прежнему не распространяются на работников организаций, учрежденных государственными корпорациями или подконтрольных им, а также на работников организаций, подведомственных государственным

органам субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Соответствующий законопроект, направленный на решение указанной проблемы, ранее был внесен в Государственную Думу Российской Федерации, однако был отозван Правительством Российской Федерации еще до рассмотрения его в первом чтении [41].

1.2 Зарубежная практика урегулирования частных и публичных интересов

В быстро меняющейся среде государственного сектора конфликт интересов всегда быть проблемой для беспокойства. Слишком строгий подход к контролю осуществления личных интересов может противоречить другим правам, быть неосуществимым или контрпродуктивным на практике. Поэтому современная политика конфликта интересов должна стремиться к достижению баланса, выявляя риски для общества, а должностные лица, запрещающие неприемлемые формы конфликта, обеспечивать надлежащее управление конфликтными ситуациями, создание общественных организаций и отдельные должностных лиц, выявляющих такие конфликты, обеспечивая эффективные процедуры, доступные для идентификации, раскрытия, управления и содействию надлежащему разрешению ситуаций конфликта интересов [47.Р. 23].

Как отмечается исследователями, эволюция конфликта интересов прошла три этапа. Предотвращение личной предвзятости при принятии общественных решений является давним и его истоки уходят в глубь веков. Древний принцип «никто не может судить его / ее собственное дело» было распространено на членов семьи и других близких, личные отношения, которых могут неправильно влиять на решения в административный и судебный процессы. Личные подарки лицам, принимающим решения, были аналогичным образом рассматривается как потенциал для предвзятости.

Доктрина разделения властей ввела второй этап ограничения для

государственных служащих. Обеспечение политически беспартийного характера государственной службы является ключевым компонентом, который подчеркивает новую идею беспристрастно служить общественным интересам посредством предоставления профессиональных услуг правительству дня. Страны обычно избегают многократных встреч должностных лиц в других ветвях власти, где может возникнуть конфликт повредить правильное функционирование системных сдержек и противовесов.

Третий этап возникает из быстро меняющегося государственного и частного сектора интерфейс, с увеличением обмена персонала, аутсорсинга и передачи традиционных государственных услуг, наряду с расширением новых форм инвестиций и разнообразное участие бизнеса. Новые вопросы, касающиеся материальных и других частных интересов государственных служащих, порождают расширение спектра возможностей для конфликта интересов. Этому способствуют новые формы контроля, обеспечиваемые использованием новых технологий, что побуждает правительства предоставить новые стандарты, касающиеся предотвращения конфликта интересов, затрагивающих экономические интересы чиновники и их участие в частном и некоммерческом секторах [47, Р. 63].

Часто страны ЕС приводят в качестве образцовых в антикоррупционных рейтингах.

Думается, этому способствует солидная нормативная основа, имеющая научную основу, а также сложившаяся правоприменительная практика. Кроме того, в рамках Европейского Союза периодически публикуются соответствующие отчеты. В качестве отчета можно привести специальный отчет № 15/2012 «Управление конфликтом интересов в отдельных агентствах ЕС» [48, Р. 63].

Согласно данного отчета, конфликт интересов может возникнуть практически на любом рабочем месте в любое время. Если с ними обращаться неправильно, они могут негативно повлиять на процесс принятия

решений, вызвать скандалы и нанести ущерб репутации. Это наиболее очевидно, когда речь идет о государственных органах, поскольку это может привести к потере веры в их способность действовать беспристрастно и в интересах общества. Существует ряд определений ситуаций конфликта интересов. Для целей аудита Суда используется определение, приведенное в Руководстве ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) «Управление конфликтом интересов на государственной службе» (далее «Руководящие принципы ОЭСР»): «... существуют ситуации, в которых частные интересы и принадлежность государственного должностного лица создает или может создать конфликт с надлежащим исполнением его / ее служебных обязанностей». В этом контексте конфликт интересов может быть: фактическим, явным или потенциальным.

Большое внимание в отчетах уделяется сообщениям в СМИ о конфликте интересов. В частности, в отчете отмечается, что в последние годы в прессе было сообщено о ряде предполагаемых случаев, связанных с конфликтом интересов, связанных с определенными агентствами ЕС, что вызвало обеспокоенность в Европейском парламенте. В 2011 году Европейский парламент обратился к Суду с просьбой провести всесторонний анализ подхода учреждений к урегулированию ситуаций, в которых существуют потенциальные конфликты интересов [49, Р 269].

В западноевропейской науке выделяют несколько видов конфликтов интересов. Конфликт интересов (фактический): «... конфликт между публичной обязанностью и частными интересами публичного должностного лица, при котором публичное должностное лицо имеет интересы частной дееспособности, которые могут ненадлежащим образом влиять на выполнение своих служебных обязанностей и обязанностей».

Конфликт интересов (очевидный): «... можно сказать, что очевидный конфликт интересов существует, когда кажется, что частные интересы государственного должностного лица могут ненадлежащим образом влиять на выполнение их обязанностей, но на самом деле это не так».

Конфликт интересов (потенциальный): «Потенциальный конфликт возникает, когда у государственного должностного лица есть частные интересы, которые таковы, что возникнет конфликт интересов, если должностное лицо будет вовлечено в соответствующие (то есть конфликтующие) официальные обязанности в будущем» [48, Р. 28].

В ЕС конфликт интересов обобщенно понимают следующим образом: «... существуют ситуации, в которых возникают частные интересы и принадлежность государственного должностного лица, или иметь возможность творить, вступать в конфликт с надлежащим исполнением своих служебных обязанностей» [48, Р. 28].

Определенные риски конфликта интересов встроены в структуру выбранных агентств (например, одна и та же организация является представителем руководства и поставщиком услуг) и в использовании исследований, проводимых отраслью. На этом фоне крайне важно, чтобы выбранные агентства имели надежные системы для управления высоким риском конфликта интересов.

Не существует всеобъемлющей нормативно-правовой базы ЕС, посвященной конфликту интересов, которая обеспечивала бы сопоставимые минимальные требования в отношении независимости и прозрачности, применимые ко всем агентствам ЕС и всем ключевым игрокам, влияющим на стратегию, операции и принятие решений. В отсутствие такой нормативно-правовой базы Руководящие принципы ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) в этом отношении, которые устанавливают международные критерии для разработки комплексной политики в отношении конфликта интересов, рассматривались как часть эталонной основы для этого аудита.

Не секрет, что конфликт интересов наиболее часто проявляется в сфере тендеров, публичных торгов, поэтому в праве Европейского Союза особое внимание уделяется квалификации конфликта интересов в указанной сфере. Так, согласно ст. 10 Директивы № 2007/36/ЕС Европейского парламента и

Совета Европейского Союза «Об осуществлении определенных прав акционеров в компаниях, чьи акции допущены к организованным торгам», конфликт интересов может, в частности, возникнуть, когда владелец доверенного лица:

(i) является контролирующим акционером компании или другим лицом, контролируемым таким акционером;

(ii) является членом административного, управленческого или надзорного органа компании или контролирующего акционера или контролируемой организации, упомянутой в пункте (i);

(iii) является сотрудником или аудитором компании или контролирующего акционера или контролируемого лица, указанного в (i);

(iv) имеет семейные отношения с физическим лицом, указанным в пунктах (i) - (iii) [46].

Согласно данной директивы, государства-члены должны обеспечить, чтобы установленный законом аудитор, аудиторская фирма, их ключевые партнеры по аудиту, их сотрудники и любое другое физическое лицо, услуги которого были предоставлены в распоряжение или под контроль такого установленного законом аудитора или аудиторской фирмы и который непосредственно вовлечен в обязательные аудиторские действия и лица, тесно связанные с ними, не имеют материального и прямого выгодного интереса или участвуют в каких-либо операциях в любой финансовый инструмент, выпущенный, гарантированный или иным образом поддержанный любой аудируемой организацией в пределах их сферы обязательной аудиторской деятельности, за исключением долей, косвенно принадлежащих через диверсифицированные схемы коллективных инвестиций, включая управляемые фонды, такие как пенсионные фонды или страхование жизни.

Государства-члены должны обеспечить, чтобы официальный аудитор или аудиторская фирма документировали в рабочих документах аудита все существенные угрозы его, ее или ее независимости, а также меры

предосторожности, применяемые для смягчения этих угроз.

Государства-члены должны обеспечить, чтобы установленный законом аудитор, аудиторская фирма, их ключевые партнеры по аудиту, их сотрудники и любое другое физическое лицо, чьи услуги были предоставлены в распоряжение или под контроль такого установленного законом аудитора или аудиторской фирмы и который непосредственно вовлеченные в обязательную аудиторскую деятельность, и лица, тесно связанные с ними, не имеют материальной и прямой выгодной заинтересованности или участвуют в каких-либо сделка с любым финансовым инструментом, выпущенным, гарантированным или иным образом поддержанным любой аудируемой организацией в пределах их области обязательной аудиторской деятельности, за исключением интересов, косвенно принадлежащих через диверсифицированные коллективные инвестиционные схемы, включая управляемые фонды, такие как пенсионные фонды или страхование жизни., не участвовали или иным образом не влияли на результаты обязательного аудита какого-либо конкретного проверяемого субъекта, если они:

(а) собственные финансовые инструменты аудируемого лица, кроме долей, косвенно принадлежащих через диверсифицированные коллективные инвестиционные схемы;

(b) владеть финансовыми инструментами любой компании, связанной с аудируемой организацией, право собственности на которую может вызывать или может в целом восприниматься как причина конфликта интересов, помимо интересов, косвенно принадлежащих в рамках диверсифицированных схем коллективного инвестирования;

(c) имели рабочие или деловые, или иные отношения с этим проверяемым субъектом в течение периода, охватываемого финансовой отчетностью, подлежащей аудиту, и периода, в течение которого проводится обязательный аудит, что может вызвать или может быть расценено как конфликт интересов.

Лица или фирмы, упомянутые выше, не должны запрашивать или принимать денежные и нематериальные подарки или услуги от проверяемого субъекта или любого субъекта, связанного с проверяемым субъектом, если только объективная, разумная и информированная третья сторона не будет рассматривать их стоимость как тривиальный или несущественный.

Если в течение периода, охватываемого финансовой отчетностью, аудируемая организация приобретает, объединяется или приобретает другую организацию, аудитор или аудиторская фирма должны идентифицировать и оценить любые текущие или недавние интересы или отношения, включая любые аудиторские услуги, предоставляемые этой организации, которые, принимая во внимание имеющиеся гарантии, могут поставить под угрозу независимость аудитора и его способность продолжить обязательный аудит после даты вступления в силу слияния или приобретения.

Как можно скорее и в любом случае в течение трех месяцев установленный законом аудитор или аудиторская фирма должны предпринять все такие шаги, которые могут потребоваться для прекращения любых текущих интересов или отношений, которые могут поставить под угрозу ее независимость, и, по возможности, принять меры предосторожности для минимизировать любую угрозу его независимости, вытекающую из предыдущих и текущих интересов и отношений.

Отметим, что в рамках Европейского Союза действует базовый акт - «Стокгольмская программа «Открытая и безопасная Европа, которая служит своим гражданам и защищает их», где специальный раздел (п. 4.4.5.), посвящен вопросам экономической преступности и коррупции [51].

Согласно данному акту, Союз должен сократить число возможностей, доступных для организованной преступности в результате глобализации экономики, в частности во время кризиса, который усиливает уязвимость финансовой системы, и выделять соответствующие ресурсы для эффективного решения этих проблем.

Европейский совет призывает государства-члены и, при необходимости, Комиссию:

- расширить возможности проведения финансовых расследований и объединить все доступные инструменты в налоговом, гражданском и уголовном законодательстве. Криминалистический финансовый анализ должен быть разработан путем объединения ресурсов, в частности, для обучения. Конфискация активов преступников должна быть более эффективной, а сотрудничество между отделениями по восстановлению активов должно быть укреплено,

- более эффективно выявлять активы преступников и захватывать их и, по возможности, рассмотреть возможность их повторного использования, где бы они ни находились в Союзе,

- дальнейшее развитие обмена информацией между подразделениями финансовой разведки (ПФР) в борьбе с отмыванием денег. В рамках Европейской системы управления информацией их анализ может служить основой для базы данных о подозрительных операциях, например, в рамках Европола,

- мобилизовать и координировать источники информации для выявления подозрительных операций с наличными и конфисковать доходы от преступлений в соответствии с Конвенцией Совета Европы 1990 года о борьбе с отмыванием, поиском, изъятием и конфискацией доходов от преступлений, например, посредством законодательства, определяющего, являются ли доходы законный или нет,

- улучшить преследование за уклонение от уплаты налогов и коррупцию в частном секторе и заблаговременное выявление мошеннических злоупотреблений на рынке (таких как инсайдерские сделки и манипулирование рынком), а также незаконного присвоения средств,

- содействовать обмену передовым опытом в области предотвращения и обеспечения правопорядка, в частности, в рамках сети Управления по восстановлению активов и Сети по борьбе с коррупцией.

Европейский совет предлагает Комиссии:

- разработать индикаторы на основе существующих систем и общих критериев для измерения усилий по борьбе с коррупцией, в частности в областях законодательства (государственные закупки, финансовый контроль и т. д.), и разработать комплексную антикоррупционную политику, в тесном сотрудничестве с Группой государств Совета Европы против коррупции (ГРЕКО). Комиссия должна представить отчет в 2010 году Совету об условиях вступления Союза в ГРЕКО,

- в целях предотвращения финансовых преступлений рассмотреть меры, способствующие выявлению бенефициарных владельцев активов и повышению прозрачности юридических лиц и юридических договоренностей,

- улучшить координацию между государствами-членами в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН), ГРЕКО и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в области борьбы с коррупцией,

- задуматься о том, как улучшить профилактику финансовых преступлений.

Подделка представляет серьезную опасность для потребителей и экономики. Союз должен провести дальнейшее изучение этого явления и обеспечить, чтобы в работе будущей Европейской обсерватории по борьбе с контрафакцией и пиратством учитывались правоприменительные аспекты. Европейский совет призывает Совет и Европейский парламент как можно скорее рассмотреть законодательство об уголовных мерах, направленных на обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности.

Как видим, страны Европейского Союза весьма серьезно относятся к борьбе с коррупционными правонарушениями. У стран-участников данного акта есть понимание того, что коррупцию можно остановить (или минимизировать) только общими силами. При этом специализированным органам предоставлены весьма широкие полномочия в этой сфере.

Нужно отметить, что законодательство Евросоюза, зачастую, весьма подробно прописывает административные процедуры с целью исключить возможный конфликт интересов. В частности, в Регламенте № 66/2010 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об Экологической марке Европейского Союза» [48], устанавливаются требования к компетентным органам. Устанавливается, что компетентный орган должен быть независимым от организации или продукта, который он оценивает.

Компетентный орган, его руководство на высшем уровне и персонал, ответственный за выполнение задач по оценке соответствия, не должны быть непосредственно вовлечены в проектирование, производство или конструкцию, маркетинг, установку, использование или техническое обслуживание этих продуктов или представлять заинтересованные стороны. в этих мероприятиях. Они не должны заниматься какой-либо деятельностью, которая может противоречить их независимости суждения или добросовестности в отношении деятельности по оценке соответствия, для которой они предназначены. Это особенно относится к консультационным услугам.

Компетентные органы должны обеспечить, чтобы деятельность их дочерних компаний или субподрядчиков не влияла на конфиденциальность, объективность или беспристрастность их деятельности, по оценке соответствия.

Компетентные органы и их персонал осуществляют деятельность по оценке соответствия с наивысшей степенью профессиональной честности и необходимой технической компетентностью в конкретной области и не должны подвергаться никакому давлению и побуждениям, особенно финансовым, которые могут повлиять на их суждение или результаты их деятельности по оценке соответствия, особенно в отношении лиц или групп лиц, заинтересованных в результатах этих мероприятий [48].

В зарубежных странах практикуется финансовое стимулирование лиц, сообщающих властям о нарушении закона. В частности, в США запускают

трехлетнюю пилотную программу вознаграждения лиц, сообщающих о фактах зарубежной коррупции, которую будет курировать Министерство финансов [6]. Законопроект был разработан еще в 2019 году, однако тогда президент США наложил на него вето. 1 января 2021 года Сенат вместе с Палатой представителей отменили вето президента, и KARRA был принят как часть Закона о национальной обороне на 2021 финансовый год (National Defense Authorization Act – NDAA).

В соответствии с Законом о выплате вознаграждения за содействие возврату активов, полученных в результате деятельности клептократических режимов (The Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act – KARRA), на вознаграждение смогут рассчитывать лица, раскрывающие информацию, которая в дальнейшем приводит к замораживанию, аресту, конфискации или репатриации доходов и активов, полученных в результате коррупционной деятельности в иностранных правительствах и хранящихся в финансовых учреждениях США либо находящихся на территории США или во владении граждан США. При этом на вознаграждение не смогут претендовать лица, замещающие должности в федеральных, региональных или муниципальных органах власти в США или за рубежом и раскрывающие соответствующую информацию в ходе исполнения своих должностных (служебных) обязанностей. Кроме того, отказать в выплате награды или снизить ее размер могут лицам, в отношении которых есть разумные основания полагать, что они заведомо спланировали, инициировали, непосредственно участвовали или способствовали совершению коррупционных действий.

Размер вознаграждения, как определено законом, может достигать \$5 млн, а общая сумма ежегодно выплачиваемых в качестве вознаграждения средств не может превышать \$25 млн (в исключительных случаях оба лимита могут быть увеличены).

Средства на финансирование программы в первый год ее функционирования будут выделены из федерального бюджета, в дальнейшем для выплаты вознаграждений будут использоваться средства, полученные в

результате конфискации незаконных активов. Программа, вводимая KARRA – не первая принятая в США программа вознаграждения заявителей, направленная на борьбу с коррупцией и финансовыми преступлениями. В частности, имеет место программа вознаграждения заявителей Комиссии по ценным бумагам и биржам США (Securities and Exchange Commission – SEC).

Однако, в отличие от программы SEC, где вознаграждение может быть получено только в случае привлечения виновных лиц к ответственности, в рамках программы Министерства финансов достаточно того, что предоставленная информация приводит к замораживанию, аресту, конфискации или репатриации украденных активов, и нет требований об обязательном успешном судебном преследовании в соответствии с FCPA (или иным законом). С этой точки зрения программа KARRA открывает для потенциальных заявителей о коррупции новые возможности для получения вознаграждения. Вместе с тем, как отмечают, предлагаемая редакция KARRA оставляет множество вопросов нерешенными.

Так, Закон не содержит никаких указаний по порядку определения размера вознаграждения, в том числе не устанавливает минимальной суммы возможной выплаты или пропорциональных процентных соотношений суммы вознаграждения и общей суммы конфискованных активов.

Все это создает условия, при которых потенциальный заявитель не будет понимать своих перспектив по получению вознаграждения, а также не сможет рассчитывать на более значительный размер вознаграждения при раскрытии информации о многомиллиардных нарушениях. Как следствие, потенциальные заявители не будут иметь дополнительных стимулов раскрывать информацию (особенно о масштабной коррупции), на создание которых изначально направлена любая программа вознаграждения заявителей.

Еще одним заметным пробелом является тот факт, что Закон, наделяя Министерство финансов полномочиями по защите заявителей, не содержит положений о конфиденциальности личных данных заявителей, а также не

предусматривает конкретных мер по их защите от возможных репрессий, что, как представляется, еще больше снижает мотивацию потенциальных заявителей раскрывать информацию о нарушениях [6].

Таким образом, как показывает опыт зарубежных стран, антикоррупционное законодательство направлено, прежде всего на предупреждение коррупционных деяний, в том числе на профилактику конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

2 Правовой механизм урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе

2.1 Организационно-правовые средства предупреждения конфликта интересов на государственной гражданской службе

Предупреждение конфликта интересов является одним из приоритетных направлений государственной антикоррупционной политики в нашей стране. Как показывают научные исследования, в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления [17]. Предоставленные им государством полномочия и соответствующее влияние могут быть использованы в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства.

Неправовые средства государственного управления (такие, как протекционизм, корпоративизм, и др.) являются одним из препятствий эффективному противодействию коррупции. Такие действия недостаточно регламентированы нормами права и в конечном счете приводят к деградации и неэффективности правовых механизмов системы государственного управления. Что касается последствий, то они нередко очень тяжелые.

В конце марта 2018 г. после пожара в торговом центре «Зимняя вишня», повлекшего массовую гибель людей, задержана по подозрению в совершении преступления бывший руководитель стройнадзора Кемеровской области, согласовавшая проект строительства этого капитального объекта, принятый ее родственницей - сотрудницей городского комитета строительного контроля. По версии следствия, она не пресекла эксплуатацию самовольно возведенного здания без разрешения на строительство, что в итоге повлекло особо тяжкие последствия. Владельцами ЧОПа, охранявшего комплекс, оказались дети бывшего начальника областного управления

вневедомственной охраны [32].

По словам Генерального прокурора РФ, количество коррупционных преступлений практически не меняется и колеблется в пределах 30 тысяч. Практика показывает, что широкое распространение получили такие проявления конфликта интересов, как финансирование за счет бюджета аффилированных с государственными служащими коммерческих структур, необоснованная и часто убыточная передача государственного имущества в их управление, опосредованное участие в котором (как правило, через родственников) осуществляют государственные служащие [8].

Не лишена проблем сфера закупок для государственных нужд. Наиболее часто прокурорами выявляются нарушения законов, связанные с участием в заседаниях конкурсных и иных комиссий в качестве членов лиц, имеющих личную заинтересованность в итогах размещения заказа, размещением заказов в организациях, аффилированных с руководителями соответствующих органов (организаций), а также осуществлением заинтересованными лицами функций государственного управления такими организациями (реализация контрольных, разрешительных полномочий, предоставление бюджетных средств).

Значительное распространение получили факты нахождения государственных служащих, состоящих в близких родственниках, в ситуациях непосредственного подчинения. Так, в мае 2018 г. в связи с утратой доверия уволен заместитель начальника УМВД России по городу Краснодару, близкая родственница которого на протяжении двух месяцев несла службу в курируемом им подразделении [31].

В целом итоги этой работы вывели антикоррупционную политику на новый уровень. Примеры известны, не будем на них останавливаться, но отметим, что ситуации, широко распространенные еще не так давно, сегодня уже неприемлемы.

Развивающаяся правоприменительная практика стала стимулом процесса эволюции законодательства. С 2011 г. конфликт интересов

эволюционировал из неработающего института в мощный инструмент реализации антикоррупционной политики.

За это время нормативное понятие конфликта интересов существенно изменилось. А именно расширилась его составная часть - личная заинтересованность. К ее признакам добавились иные выгоды и преимущества, расширился круг выгодоприобретателей.

На сегодня создана в определенной степени достаточная нормативная база, осуществляется стратегическое планирование. Действует Национальная стратегия, принимаются национальные планы противодействия коррупции, другие программные документы. В каждом из них конфликту интересов уделено самое пристальное внимание, соответствующее значимости этого явления в профилактике коррупции. Особенно это касается мер по его предупреждению.

Отметим, что нормативные определения конфликта интересов и личной заинтересованности, используемые для целей противодействия коррупции, основываются на понятии «коррупция». Во взаимосвязи эти нормы подразумевают извлечение или возможность извлечения из конфликтной ситуации выгоды имущественного характера, материального преимущества. Исключением, где материальный признак есть не всегда, может быть непосредственная подчиненность или подконтрольность родственников.

На наш взгляд, такое толкование сужает сферу правоприменения. Научное исследование природы конфликта интересов на государственной службе позволило выделить нематериальную заинтересованность как самостоятельный вид личной заинтересованности, влияющей на объективное и беспристрастное исполнение государственным служащим своих обязанностей. Вместе с тем действующее антикоррупционное законодательство не предусматривает ответственности государственных служащих за неурегулированный конфликт интересов, основанный на нематериальной составляющей.

С целью устранения данного пробела в законодательстве следует прямо предусмотреть под нематериальной личной заинтересованностью возможность по собственному усмотрению предоставлять необоснованные преимущества нематериального характера.

Для этого необходимо дополнить легальное определение понятия «личная заинтересованность», закрепленное в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», возможностью совершения коррупционных деяний на основании не только материальной, но и иной личной заинтересованности, прямо указав в формулировке статьи на получение иных выгод или преимуществ, не имеющих прямого имущественного выражения, как составляющую конфликта интересов.

В качестве меры предупреждения конфликта интересов предлагается также установить обязанность государственных служащих периодически декларировать сведения о лицах, находящихся с ними в отношениях родства, свойства, иных близких отношениях, с которыми по роду деятельности может быть связана их личная заинтересованность нематериального характера, способная повлиять на объективное исполнение публичным должностным лицом служебных обязанностей. Это позволит установить контроль не только со стороны представителя нанимателя, но и со стороны общественности.

Повышение прозрачности всей системы государственного управления - это и мощный фактор противодействия коррупции, подчеркнул Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г. [31].

Эффективная борьба с коррупцией невозможна без гражданского общества. Однако правовой механизм противодействия коррупции не в полной мере реализует положения соответствующего закона в отношении участия общественности в этом процессе.

На урегулирование конфликта интересов могут быть также направлены этические нормы, закрепляемые в кодексах этики государственных служащих, присягах [34]. Однако в большинстве случаев данные положения

носят рекомендательный характер и не предусматривают ответственности за их нарушение. Для повышения профилактического потенциала этических норм в целях урегулирования конфликта интересов целесообразно их правовое закрепление.

Например, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» - один из немногих, который помимо текста присяги, являющейся по сути этической нормой, содержит санкцию за ее нарушение. Аналогичная по конструкции норма с той же санкцией содержится в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

В качестве санкции за нарушение этических норм представляется целесообразным установить такую меру ответственности, как увольнение с государственной службы.

В совокупности предлагаемые меры и способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов позволят расширить возможности эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизировать последствия коррупционных правонарушений и создать механизм регулирования конфликта интересов, находящегося в основе любого коррупционного правонарушения.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон № 2202-1) один из немногих, помимо текста присяги, содержит санкцию за ее нарушение [40].

Институт предупреждения и урегулирования конфликта интересов является одним из основных элементов системы правовых и организационных мер противодействия коррупции. В связи с этим естественно, что все проблемы и сложности реализации и развития антикоррупционных мер присущи конфликту интересов.

При этом следует отметить, что организационные и правовые основы предупреждения и урегулирования конфликта интересов системно и последовательно в Российской Федерации начали формироваться с 2008 г. И

раньше по этой теме принимались нормативные правовые акты и создавались организационные структуры, но эта работа проводилась во многом бессистемно и непоследовательно.

Издание Указа Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» [37], образование Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, утверждение Президентом РФ Национального плана противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы (от 31 июля 2008 г. № Пр-1568) [27], принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ряд других организационных и правовых мер положили начало системной работе в целом по противодействию коррупции, и в частности по формированию механизмов предупреждения и урегулирования конфликта интересов.

Сформированные в этот период времени антикоррупционные механизмы были ориентированы на предупреждение и урегулирование конфликта интересов и применение ответственности за непринятие соответствующих мер применительно к государственной службе, прежде всего федерального уровня.

Вместе с тем при формировании механизмов предупреждения и урегулирования конфликтов интересов неоправданно мало внимания уделяется этической, моральной составляющей. Очевидно, что пониженный уровень моральных требований к поведению лиц, реализующих публичные функции, терпимое отношение к коррупции фактически большинства членов общества являются главной предпосылкой существования коррупции. Люди на публике осуждают коррупцию, призывают ужесточить меры ответственности, но в своей повседневной деятельности не только не препятствуют различным проявлениям коррупции, но оправдывают такое поведение.

Поэтому основным условием снижения уровня коррупции является изменение морального, этического климата в социуме [18], формирование в обществе реального нетерпимого к ее проявлениям отношения путем

совершенствования законодательства, правового просвещения и информирования граждан.

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 [43].

Принципиально, что моральная оценка формального нарушения требований антикоррупционного законодательства в приведенном случае согласуется с такими социальными и общеправовыми институтами, как самозащита гражданских прав и крайняя необходимость. В частности, ситуация крайней необходимости возникает, когда сталкиваются два охраняемых законом интереса и сохранение одного (более важного) достигается принесением в жертву другого (менее важного). Лицо, оказавшееся в состоянии крайней необходимости, из двух зол выбирает меньшее и путем осознанного нарушения одного из интересов спасает другой, более важный с точки зрения социума [20, 30].

Роль этической составляющей в механизме конфликта интересов повышается еще и потому, что в современном обществе возрастает противоречие между общественной, групповой моралью и индивидуальными особенностями моральных норм отдельной личности.

Вместе с тем следует особо подчеркнуть, что законодательство не должно забегать вперед. Мораль, право и другие социальные регуляторы должны предъявлять к членам социума требования, поддерживаемые и разделяемые большинством общества. В противном случае несоответствие правовых требований реальным представлениям общества о должном поведении неизбежно ведет к формированию искаженных моральных представлений о праве, законности, справедливости.

Конечно, право обладает большими возможностями воздействия на формирование моральных, этических стандартов поведения в коррупционно

опасных ситуациях, но преувеличивать его воздействие на социальную жизнь нельзя. Разрыв между реальным поведением большинства членов общества и требованиями закона, с одной стороны, неизбежно подрывает уважение к закону, а с другой стороны, деформирует моральные нормы.

При конструировании тех или иных нормативных предписаний необходимо учитывать возможные прямые и косвенные последствия их воздействия на общественные процессы, а также объективную готовность большинства членов общества следовать соответствующим предписаниям.

В настоящее время в научной литературе конфликту интересов уделяется внимание не только применительно к государственной и муниципальной службе, деятельности судей [4, 11, 19, 28], но и применительно к другим сферам социального управления. Однако, несмотря на внимание со стороны политического руководства страны и науки к вопросам, касающимся конфликта интересов, эффективность работы по недопущению конфликта интересов, устранению условий для формирования личной заинтересованности низка.

Одной из причин этого, как представляется, является плохая осведомленность о способах недопущения конфликта интересов и его урегулирования.

В целях недопущения конфликта интересов российским законодательством предусмотрен ряд мер. Система этих мер основывается на положениях Конституции РФ [22], а также Конвенции ООН против коррупции, Руководства ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц [25] и др.

Основной мерой недопущения конфликта интересов признается уведомление руководителя или коллегиального органа соответствующего государственного (монопольного) органа или организации о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Порядок

представления таких уведомлений лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы, и иными лицами определен Указом Президента РФ от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» [38].

В данном случае важно подчеркнуть, что уведомление руководителя или коллегиального органа соответствующего государственного (муниципального) органа или организации осуществляется в установленном порядке по иерархической лестнице. Но каждый руководитель при получении для представления вышестоящему руководителю уведомления своего работника в пределах своей компетенции обязан принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

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

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

неучастие юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются должностное лицо и (или) его близкие родственники или свойственники, в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при

осуществлении закупок, осуществляемых государственным (муниципальным) органом, в котором должностное лицо замещает должность, а также организациями, подведомственными этому органу или на которые он может влиять;

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

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

Другими мерами по предотвращению или урегулированию конфликта интересов являются меры, направленные на недопущение возможности использования должностных полномочий или служебного положения. Это такие меры, как:

изменение служебного положения должностного лица, исключающее возможность его влияния на принимаемые решения по вопросам, в отношении которых имеется личная заинтересованность, вплоть до отстранения от исполнения обязанностей;

одобрение (согласование) принимаемых должностным лицом решений, в которых у него имеется задекларированная личная заинтересованность, вышестоящим должностным лицом или государственным (муниципальным) органом (с обязательным мониторингом реализации принятого решения и докладом о результатах и последствиях принятого решения).

Сложившаяся система противодействия коррупции в целом прошла проверку временем и является эффективной. Однако проблемой, стоящей в

том числе на пути повышения эффективности мер по разрешению и урегулированию конфликта интересов, выступает разбросанность норм антикоррупционного законодательства.

К настоящему времени в России нормативная и организационная основы противодействия коррупции, отвечающие международным стандартам, содержатся более чем в 50 нормативных правовых актах только федерального уровня [26].

В этом контексте представляется целесообразным провести систематизацию, упорядочивание правовых норм, регулирующих различные аспекты противодействия коррупции. С точки зрения повышения качества нормативного правового оформления противодействия коррупции наиболее адекватным является издание новой редакции Федерального закона «О противодействии коррупции».

Новая редакция базового антикоррупционного закона должна вобрать в себя положения указанных Федеральных законов от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», от 3 декабря 2012 г. «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и от 7 мая 2013 г. «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», ряда указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, касающихся:

а) запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции применительно к разным категориям лиц, а также механизма их реализации;

б) оснований и порядка проведения проверок достоверности сведений о доходах и расходах, соблюдения установленных законодательством ограничений, запретов и обязанностей;

в) оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушения

требований антикоррупционного законодательства, критериев применения различных санкций в зависимости от тяжести нарушения;

г) общих принципов организации и работы подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

д) механизма проведения проверок соблюдения антикоррупционных стандартов уполномоченным подразделением Администрации Президента РФ;

е) этических правил поведения;

ж) механизма разрешения конфликта интересов;

з) общих принципов работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

и) компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере нормативного правового регулирования в области противодействия коррупции, а также реализации мер по противодействию коррупции.

Учитывая, что антикоррупционная экспертиза не является антикоррупционным стандартом, все аспекты ее проведения целесообразно отразить в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и иных нормативных правовых актах.

Представляется, что в новой редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» конфликту интересов должен быть посвящен раздел, содержащий нормы об определении конфликта интересов, круга лиц, на которых возлагается обязанность принимать меры по недопущению и урегулированию конфликта интересов, о моральных принципах рассматриваемого института, мерах по недопущению конфликта интересов и способах урегулирования сформировавшегося конфликта интересов, последствиях непринятия мер по недопущению и урегулированию конфликта интересов, мерах ответственности. Наверное, следует согласиться с высказанным в литературе предложением о расширении нормативно

закрепленных оснований заседания комиссии и к их числу отнести рассмотрение случаев некорректного, неэтичного поведения служащего государственного (муниципального) органа или работника организации [10].

Надо полагать, что в ходе этой работы полезным будет изучить опыт Республики Молдова и Кыргызской Республики по нормативному правовому регулированию предупреждения и урегулирования конфликта интересов [12, 14].

Реализация идеи о новой редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» должна повлечь признание утратившими силу указанных Федеральных законов «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и «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».

Кроме того, необходимо внести изменения в федеральные законы, определяющие юридический статус различных категорий лиц (государственные гражданские служащие, военнослужащие, муниципальные служащие и т.д.). В этих законах должны остаться лишь указания о том, что соответствующие категории лиц подлежат ответственности по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии коррупции» (в новой редакции).

В то же время следует подчеркнуть, что новая редакция Федерального закона «О противодействии коррупции», в соответствии с подп. «в» п. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции, должна разрабатываться исходя из принципа стабильности основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в действующем законе «О противодействии коррупции».

На наш взгляд, эффективной профилактической мерой является успешная судебная практика по обращению имущества, нажитого

незаконным путем в доход государства. Однако при этом возникают вопросы об исковой давности соответствующих судебных споров. Напомним, что по общему правилу он составляет 3 года. Исковую давность относят к одному из центральных и фундаментальных институтов гражданского законодательства. Его незаурядное значение обусловлено тем, что он обеспечивает онтологическое обоснование права, которое, как известно, не существует вне времени и конкретного социокультурного пространства. Поскольку право живет во времени, то оно вполне естественно отражает в себе суть времени и указывает на временность происходящих в правовой жизни событий и обстоятельств, утрату их значения с истечением времени либо, напротив, безвременный статус.

Предназначение института исковой давности традиционно сводят к обеспечению стабильности гражданского оборота и устойчивости наполняющих его сделок. Достижению этой цели должна способствовать дисциплинированность участников гражданского оборота. Установление исковой давности побуждает потерпевшую сторону к своевременному обращению в суд за защитой своего права и одновременно служит препятствием для бесконечно долгого удержания потенциального нарушителя права под угрозой применения к нему принудительных мер воздействия. За счет этих двусторонних мер институт давности содействует устранению неопределенности в отношениях участников гражданского оборота.

Общетеоретическое понимание и применение на практике соответствующего раздела гражданского закона, как правило, не вызывает серьезных затруднений. Преодолению сложных и дискуссионных вопросов помогают высшие судебные инстанции, разъясняющие правила применения положений закона, порядок исчисления сроков и последствия их применения.

С позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им в Определении от 3 октября 2006 г. № 439-О, институт исковой давности имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость

правовых связей, способствовать соблюдению договоров и одновременно побуждает субъектов правоотношений своевременно заботиться об осуществлении и о защите своих прав от необоснованных притязаний. В свою очередь, Пленум Верховного Суда РФ добавляет, что в соответствии со ст. 195 Гражданского кодекса РФ под исковой давностью признается срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. Исходя из указанной нормы под правом лица, подлежащим защите судом, следует понимать субъективное гражданское право конкретного лица.

К переосмыслению или даже к переоценке института давности возвращают редкие случаи. К одному из них относится набирающая оборот практика реализации органами прокуратуры полномочия по предъявлению исков о взыскании в доход государства имущества чиновников, в отношении которого в соответствии с законодательством о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы.

За период применения прокурорами названного механизма противодействия коррупции сложилось, условно говоря, два подхода. Один из них связан с применением общего срока исковой давности, равного трем годам и исчисляемого с момента, когда органы прокуратуры узнали о нарушении права. При этом срок исковой давности не может превышать десять лет со дня нарушения права, для защиты которого этот срок установлен (п. ст. 196 ГК). В связи с истечением давности и механическим распространением положений этого института на правоотношения по противодействию коррупции прокуроры нередко отказываются предъявлять соответствующие иски.

Другой подход связан с отстаиванием прокурорами Генеральной прокуратуры РФ позиции о том, что акты коррупции, ведущие к обогащению чиновников под прикрытием различных договоров, нельзя сравнивать и тем более отождествлять с обычными гражданско-правовыми сделками, относить представителей власти, злоупотребивших своим публичным положением, к участникам хозяйственного оборота. Положения гл. 12 ГК «Исковая

давность» неприменимы к коррупционным сделкам еще и потому, что по этой категории исков прокурор выступает в защиту Российской Федерации и публичных интересов, а не чьего-либо субъективного права.

В противовес позиции прокуроров ответчики убеждают судебные органы в необходимости следования формальному подходу. Поскольку законодательство о противодействии коррупции разрешение вопросов о судьбе имущества коррупционеров отнесло к компетенции ГК, то вполне естественно применение к ним содержащихся в этом законе положений о давности. Дополнительно предлагают учитывать, что антикоррупционный иск прокурора носит имущественный характер и, как любой другой материальный иск, он реализуем в пределах исковой давности.

Сразу можно отметить, что суды, оценивая доводы сторон и всесторонне изучая обстоятельства дела, подходят к разрешению споров о сроках давности не формально, а содержательно. Они не отказывают в удовлетворении исков и не прекращают производство по ним в момент заявления об этом ходатайств по причине истечения сроков давности, а проводят полноформатное разбирательство и переносят рассмотрение вопроса по существу на стадию вынесения итогового решения. Практика также свидетельствует, что своеобразный характер исследуемых правонарушений, прежде всего тяжесть наступающих от коррупции последствий, убеждает судебную власть в невозможности применения к ним правил исковой давности. Реализация этого института по отношению к коррупционным сделкам не ведет к стабильности гражданского оборота и не обеспечивает его устойчивость, а поощряет противоправную деятельность должностных лиц. Незаконно вовлеченное ими в гражданский оборот имущество с истечением времени не приобретает в глазах его участников легитимности, а продолжает восприниматься как неконкурентное и несправедливое преимущество, направленное против добросовестных участников рынка.

Суды обращают внимание на то, что применительно к публичным

отношениям институт исковой давности не способен исполнять свое назначение, не вступая в противоречие со своими принципами и природой права. Перевод этого института, предназначенного для защиты субъективного права, в сферу действия объективного права ведет к тому, что он, с одной стороны, побуждает государство обеспечивать дисциплинированность субъектов государственной службы и своевременность выявления их неосновательного обогащения, а с другой стороны, служит препятствием для применения к коррупционеру принудительных мер воздействия, когда государство по тем или иным причинам не справилось с задачей по очищению своих рядов в установленные сроки. Получается, что институт давности в этом случае не только констатирует недееспособность государственных органов по оперативному выявлению коррупционеров, но и лишает контролирующие учреждения возможности устранить недостатки в антикоррупционной работе и еще в итоге легализует имущественное положение коррупционера.

В качестве примера можно привести решение Клинского городского суда Московской области от 16 сентября 2019 г., рассмотревшего и удовлетворившего иски о взыскании с бывшего главы Клинского района Постриганя и подконтрольных ему лиц 1 700 объектов недвижимости и 4 автомобилей. В казну были возвращены незаконно выбывшие из муниципальной собственности объекты социально-бытового, культурного и инфраструктурного назначения: кинотеатр «Мир», лодочная станция, городской торговый центр, детская поликлиника, котельные района, общественная баня, культурно-исторический объект «Торговые ряды г. Клина», рынок, производственные комплексы градообразующих заводов, междугородние железнодорожные пути, два детских сада, базы отдыха, участки для строительства жилых домов, земли лесного фонда.

При отклонении доводов ответчиков о применении сроков давности суд сослался на системное толкование и буквальное понимание положений

гл. 12 ГК. Она, по его мнению, имеет отношение к гражданско-правовым обязательствам и сделкам, которые не являются предметом рассмотрения по антикоррупционному иску прокурора. Таким предметом, как указал суд, основываясь на положениях ст. 235 ГК и Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", является законность доходов, на которые было приобретено спорное имущество. Здесь же он отметил, что при рассмотрении коррупционных правонарушений обращение к гражданскому законодательству возможно только в той мере, в какой оно предусматривает конкретный вид ответственности за совершение или участие в совершении коррупционного акта.

Помимо нормативных ориентиров суд обратил внимание еще на некоторые фактические обстоятельства. В частности, суд учел, что установленные коррупционные правонарушения носили регулярный и систематический характер. Имущество и права на него, как показало разбирательство, противоправно удерживались и находились в незаконном владении и обороте ответчиков вплоть до их выявления органами прокуратуры. Реализация и эксплуатация имущества неосновательно и длительно обогащали ответчиков вплоть до принятия судом по делу обеспечительных мер, чем нарушались установленный законом порядок гражданского оборота и права широкого круга добросовестных участников этого оборота. В свою очередь, муниципальное образование и жители района лишились спорного имущества и на себе испытывали негативные последствия отнятия у них собственности вплоть до вынесения судом решения.

Такая оценка обстоятельств дела и доводов ответчиков о сроках исковой давности, как отметил суд, соответствует п. 1 ст. 197 ГК, которая предусматривает исключения из общих правил и отсылает правоприменителя к отраслевому законодательству – к ст. 3, 13, 14 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, предписывающим суду при рассмотрении подобного рода исков исходить из неотвратимости ответственности

физических и юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений.

Схожую позицию занял Советский районный суд г. Владивостока при рассмотрении иска Генеральной прокуратуры РФ к бывшему мэру этого города Пушкареву и подконтрольным структурам о взыскании с них свыше 1,4 млрд руб. как имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения в 2008 - 2015 гг. законным путем.

К указанной правовой позиции суд добавил, что иное толкование соответствующих положений закона, к которому склоняют ответчики, фактически говорит об их желании использовать положения о сроках исковой давности в качестве средства легализации и реабилитации незаконно извлеченного ими дохода. С такой интерпретацией согласиться нельзя, поскольку она не отвечает положениям гл. 12 ГК, имеющим своей целью обеспечение защиты лица, право которого нарушено, а не уклонение чиновника от ответственности за коррупцию.

Также суд добавил, что предусмотренная законодателем в подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК ответственность за коррупционное правонарушение является единственной в своем роде мерой по защите общества от коррупции, а ст. 10 ГК обязывает суд использовать эту меру для недопущения дальнейшего осуществления ответчиками гражданских прав в отношении незаконно приобретенного имущества под видом добросовестных участников гражданских правоотношений и получения от этого благ.

С учетом этого суд отверг позицию ответчиков, признав ее не соответствующей требованиям законности и справедливости, потворствующей нахождению в гражданском обороте незаконно полученного имущества и созданию его владельцам неконкурентных преимуществ перед другими участниками рынка, поощряющей его дальнейшее использование в противоправных целях, что несовместимо с принципами правового государства.

2.2 Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов на государственной гражданской службе

В законодательстве и правоприменительной практике современных стран изыскиваются эффективные способы противодействия коррупции. В этих целях принимаются акты национального законодательства, международные документы, вырабатываются меры организационного характера, утверждаются программы борьбы с коррупцией и др. В качестве одного из сегментов противодействия коррупционным правонарушениям предусматривается избежание конфликта интересов должностных лиц при осуществлении ими своих полномочий. Ориентиром здесь является независимость, объективность и беспристрастность указанных лиц. Поэтому лицам, занимающим публичные должности, запрещается состоять в советах директоров коммерческих организаций, владеть ценными бумагами, средствами в каких-либо проектах. В этих целях нормы о предотвращении конфликта интересов могут быть предусмотрены в законах о государственной службе, кодексах поведения должностных лиц либо могут приниматься соответствующие законы, как, например, в Латвии Закон «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц». В Конституции Сербии даже есть положение о недопустимости конфликта интересов [7].

В Законе Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» дано следующее определение понятия «конфликт интересов»: это ситуация, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе).

Российским Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О

противодействию коррупции» [48] дано более емкое определение содержания конфликта интересов, а также раскрыто, что следует понимать под личной заинтересованностью. Так, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). В свою очередь, под личной заинтересованностью Федеральный закон понимает возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным выше лицом, 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 это лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (ст. 10).

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в целях обеспечения транспарентности призывает страны-участницы обеспечить прозрачность в их национальных законодательствах и правоприменительной практике при решении вопросов набора на государственную службу, финансирования, проведения государственных закупок, управления публичными финансами. Страны должны содействовать прозрачности в деятельности частных организаций, включая меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими, а также содействовать вовлечению населения в процессы принятия решений. Перечисленное демонстрирует широкий диапазон проявлений транспарентности при противодействии коррупции, являющейся важнейшим

условием успешности антикоррупционной политики. В иных международных документах, где наряду с понятием «конфликт интересов» используется термин «коллизия интересов», указывается, в чем суть ситуации коллизии (конфликта) интересов [10].

Именно должностное лицо само должно избегать конфликта интересов, своевременно его выявлять, уведомлять об этом своего руководителя. Полагаем, что анализ возможности возникновения конфликта интересов важен еще на стадии приема на соответствующую должность. На наш взгляд, в таком случае даже презюмируется необходимость принятия кандидатом на должность либо уже принятым на работу должностным лицом соответствующих мер по исключению конфликта интересов. При сокрытии фактов наличия конфликта интересов возможно увольнение виновных лиц в связи с утратой доверия.

Опыт свидетельствует, что за рубежом уделяется много внимания непосредственно лицам, принимаемым на государственные должности, их соответствию выполняемой работе по моральным качествам. На это нацеливает Конвенция ООН против коррупции. Статья 7 Конвенции посвящена публичному сектору и предусматривает, что каждое государство-участник стремится в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и в надлежащих случаях других неизбежных публичных должностных лиц, которые: а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности; б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях таких кадров на таких должностях; в) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и

установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника; г) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

Конвенция ориентирует на необходимость принятия надлежащих законодательных и административных мер сообразно целям Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, чтобы: а) установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности; б) усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий; в) поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

В статье 8 Конвенции в качестве требуемого поведения публичных должностных лиц предусматриваются неподкупность, честность и ответственность. В рамках национальных институциональных и правовых систем должны внедряться кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций. В этих целях следует принимать во внимание соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например Международный кодекс поведения государственных должностных лиц от 12 декабря 1996 г. Именно в Конвенции рекомендовано государствам-участникам также рассмотреть в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы

публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций. Каждое государство-участник должно стремиться в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц предоставлять среди прочего соответствующим органам декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Для развития законодательства зарубежных стран характерна минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений. Это проявляется в усилении эффективности восстановительных мер. Много внимания уделяется программам обучения государственных служащих по противодействию коррупции. На формирование законопослушного поведения нацелены кодексы этики государственных служащих.

В одних странах nepoтизм рассматривается как злоупотребление властью, в других (например, Сингапуре) - нет. В Российской Федерации коррупционный прoтeкциoнизм, nepoтизм рассматриваются как злоупотребление властью [16].

Справедливо замечание, что противодействие коррупции не может сводиться лишь к улучшению правоприменительной практики, принятию антикоррупционного законодательства, т.е. актов, направленных на борьбу с этим явлением, принятию превентивных мер. Важны также усилия по предотвращению коррупциогенности законодательства [1, С. 58].

Обратим внимание на то, что часто специальные акты имеют целевую направленность на противодействие коррупции, а не на «борьбу» с ней. Это касается не только Российской Федерации, где много проблем с исполнением принятых актов, но и иных стран, где ситуация лучше. Так, принятый 28 мая 2002 г. Закон Литовской Республики № IX-904 имеет название «О

предупреждении коррупции» [13]. Как говорится, название говорит само за себя.

С одной стороны, прав Г.А. Василевич, что необходимо делать акцент на профилактику коррупции, он справедливо приводит опыт некоторых зарубежных стран. Но, думается, он прошелся, что называется, «по шапкам». Читая российский антикоррупционный закон, не ознакомился с содержанием ст. 6, специально посвященной мерам по профилактике коррупции. Как в одной басне «слона то я и не заметил». В чем следует согласиться, в названии отечественного антикоррупционного закона следует сделать акцент на профилактику данного явления.

Еще в одной стране – бывшей участнице Союза ССР – Республике Молдова принят Закон Республики Молдова от 25 апреля 2008 года № 90-XVI «О предупреждении коррупции и борьбе с ней» [14]. В преамбуле данного закона говорится, что «Настоящий закон устанавливает меры по предупреждению коррупции и борьбе с ней, обеспечивая защиту прав и свобод лица, общественных интересов, национальной безопасности, а также ликвидацию последствий актов коррупции».

Французский профессор Жерар Марку выделял две стратегии сдерживания коррупции: 1) либерализация экономики и развитие конкуренции; 2) открытое управление обществом, в котором существует эффективный контроль за работой государственных органов, а также функционируют независимые органы следствия и правосудия [24]. Отмечая соответствующую корреляцию между коррупцией и конкуренцией, он вместе с тем подчеркивает, что «не всегда регламентация является отрицательной», а «многие нормы являются социально и экономически полезными, производительными» [24]. Типичный пример, где конкуренция не может быть полноценной, - здравоохранение и сфера образования.

Во Франции, как и в Белоруссии, а также в России, одна из проблемных сфер - государственные заказы. Несмотря на принимаемые меры по наказанию виновных, коррупционные правонарушения здесь продолжают

совершаться.

Важным фактором противодействия коррупции является публичная отчетность. Фактором влияния на государственных служащих, обеспечения соблюдения ими законодательства является транспарентность их деятельности. Например, в некоторых странах предусмотрено создание доступного для всеобщего ознакомления реестра доходов, получаемых парламентариями. Он свидетельствует о любых финансовых поступлениях и доходах. Аналогичные правила установлены и для чиновников органов местного самоуправления [23].

Интересно содержание декларации в Китае, в которой предусмотрено сообщать в том числе о выезде за границу в частном порядке, о браках детей с иностранными лицами и лицами без гражданства, о характере их работы, а также о характере работы супруга. В литературе в связи с этим подчеркивается, что в зарубежной практике, когда речь идет об имущественных и финансовых интересах, имеют в виду как основные виды доходов, так и основные виды расходов, включая все связанные с этим сделки. Под контролем находятся подарки, компенсации, страховые выплаты, финансовые выгоды и преимущества, которые получены или могут быть получены в связи с деятельностью должностного лица, государственного служащего [23, С. 577].

Сдерживанию коррупции содействует электронное администрирование. Принимаются меры по обеспечению прозрачности деятельности администрации. Все это усиливает доверие общества к деятельности властных структур [24].

Высока роль административной юстиции в разрешении конфликтов с участием органов государственной власти, что также оказывает позитивное влияние на состояние законности. Тем самым обеспечивается защита прав граждан и организаций от незаконных решений публичной администрации.

2.3 Участие институтов гражданского общества в выявлении признаков конфликта интересов государственных гражданских служащих

Зачастую в органах власти имеют место ангажированные комиссии по служебному поведению. Так, в отношении главы администрации Советского городского округа Калининградской области Николая Воищева возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 285 УК РФ [33] (превышение должностных полномочий). Об этом сообщили сразу несколько региональных СМИ со ссылкой на источники в правоохранительных органах.

По данным СМИ, следователи усмотрели превышение Воищевым полномочий в сделке о продаже земли, которую он как сити-менеджер Советска заключил в декабре 2015 года. Тогда он продал городской земельный участок площадью 2736 кв. м за 63,6 тыс. ₽, причем покупателем выступил сам Воищев как физическое лицо. Муниципальная комиссия по служебному поведению не обнаружила в этой сделке конфликта интересов.

В мае 2017 года сделка была признана незаконной, а в июле того же года калининградский центр «Трансперенси Интернешнл – Россия» в 2017 году обратил внимание надзорных органов на то, что комиссия была сформирована с нарушениями: семеро из девяти ее членов были подчиненными Воищева по администрации Советска, что ставит под сомнение независимость их решения. По обращению «Трансперенси Интернешнл – Россия» прокуратура в октябре 2017 года опротестовала состав комиссии [38].

Думается, следует всецело поддержать деятельность АНО «Трансперенси Интернешнл – Россия», которое направило в Администрацию Президента РФ предложение распространить на депутатский корпус требования Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [36], касающиеся, в том числе, формирования их состава, чтобы лишить думские комиссии возможности принимать ангажированные

решения при рассмотрении конфликта интересов.

Этой же организацией предложено Совету при Президенте РФ по противодействию коррупции и правительству РФ разработать обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов для депутатов всех уровней с учетом специфики их деятельности и результатов нашего исследования.

Кроме того, данная организация обратилась в комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции за разъяснениями порядка идентификации ситуаций конфликта интересов у депутатов всех уровней власти [32].

Прокуратура Калининградской области проверила наличие конфликта интересов в победе принадлежащей старшему брату и матери губернатора Николая Цуканова компании «Аматэл» в госзакупках правительства Калининградской области и установила нарушение губернатором антикоррупционного законодательства. По сведениям прокуратуры Николай Цуканов направил уведомление в Администрацию Президента РФ о наличии у него конфликта интересов после того, как «Аматэл» победил в аукционе.

В июле 2013 года стало известно, что научно-производственная компания «Аматэл», принадлежащая старшему брату губернатора Андрею Цуканову и его матери Надежде Цукановой, одержала победу в аукционе на поставку в районные больницы шести фельдшерско-акушерских пунктов на общую сумму 13,2 млн руб. При этом, Конкурсное агентство областного правительства не допустило до участия в конкурсе единственного конкурента «Аматэла» [32].

Согласно еще одного расследования, проведенного сотрудниками «Трансперенси интернешнл - Россия», пост министра по развитию Дальнего Востока занимает Александр Галушка. Больше двух лет заместителем министра является его давний знакомый Сергей Качаев, с которым Галушку связывают деловые интересы. Александр Галушка возглавляет министерство развития Дальнего Востока с сентября 2013 года. С июля 2014 года в том же

ведомстве работает Сергей Качаев: сначала он возглавлял департамент сопровождения и реализации инвестиционных проектов, а с марта 2015 года назначен заместителем министра. Галушку и Качаева связывают бизнес-интересы: они совместно владеют ООО «Центр менеджмента оценки и консалтинга» (ООО «МОК-Центр»), которая занимается оценочной деятельностью (обоим принадлежит по 50%).

«Выявление конфликта интересов между чиновниками и их друзьями или знакомыми, всегда имеет объективные сложности: дружеские связи невозможно зафиксировать юридически Бизнес-партнерство как раз можно легко идентифицировать с помощью государственных реестров. Даже если Галушка и Качаев передали свои доли в доверительное управление, это не разрешает конфликт интересов. Во-первых, согласно гражданскому законодательству, доверительное управление не влечет перехода права собственности, а доверительный управляющий не может быть выгодоприобретателем по договору, поэтому имущественные и иные обязательства у бизнес-партнеров сохраняются. Во-вторых, учреждение совместного коммерческого предприятия уже само по себе свидетельствует об их «аффилированности».

Согласно ст. 2 федерального конституционного закона 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», заместителя министра назначает правительство по представлению министра. То есть Галушка сам должен был предложить Качаева себе в замы. Нам неизвестно, сообщил ли он при этом председателю правительства, своему непосредственному начальнику, Дмитрию Медведеву, о своих личных и деловых связях с Качаевым и были ли приняты какие-то меры для урегулирования потенциального конфликта интересов. По мнению руководителя «Трансперенси Интернешнл – Россия» в Калининграде Игорь Сергеева: «В случае Галушки и Качаева урегулирование конфликта интересов фактически невозможно, пока министр или его заместитель сохраняют свои должности, поскольку выведение заместителя министра из непосредственного подчинения самого министра само по себе

абсурдно» [44].

Дмитрий Пристансков женат на киноактрисе Анне Песковой, которая входит в состав соучредителей кинокомпании «2Д Целлулоид».

Параллельно господин Пристансков голосует за проекты «2Д Целлулоид» на заседаниях попечительского совета Фонда кино, а фильмы получают финансовую поддержку на безвозвратной основе. Если господин Пристансков не сообщил о своей личной заинтересованности и действительно участвовал в рассмотрении и утверждении заявок компании «2Д Целлулоид» и других, конкурирующих с ней компаний, то согласно закону «О некоммерческих организациях» суд может признать недействительными все контракты на получение финансирования, связанные с господином Пристансковым.

Эта проблема касается не только господина Пристанскова. Устав Фонда кино в целом не содержит норм о конфликте интересов, а закон «О некоммерческих организациях» распространяется не на все органы и советы Фонда, участвующие в процедуре распределения средств. Не касается он и попечительского совета.

В связи с этим, мы попросили Генпрокуратуру РФ проверить, принимали ли члены попечительского совета Фонда кино меры по урегулированию конфликта интересов. Предложили Правительству РФ разработать кодекс этики фонда или положение о конфликте интересов. И потребовали прямо распространить закон «О противодействии коррупции» на все учрежденные властями НКО. Подводя итог данному расследованию, можно отметить, что на просторах интернета есть немало информации о том, как в целом функционирует Фонд кино и как «элитный клуб» режиссеров, продюсеров, прокатчиков и связанных с кинопроизводством должностных лиц распределяет субсидии между собой [44].

Организация «Трансперенси интернешнл» не только выявляет факты противоправных деяний коррупционной направленности, но дает рекомендации для изменения ситуации к лучшему.

В частности, данная организация рекомендует:

1. Дополнить антикоррупционное законодательство нормами, регулирующими лоббирование, раскрытие бенефициарных собственников активов и защиту заявителей о коррупции. Ратифицировать Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и принять соответствующие поправки в национальное законодательство.

2. Исполнять обязательства в рамках международного антикоррупционного права, включая рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Реализовать меры по возвращению активов, украденных посредством коррупционной деятельности, и расследованию трансграничных финансовых преступлений.

3. Повысить независимость избирательных комиссий, минимизировать влияние органов исполнительной власти на процесс их формирования.

4. Разработать методические рекомендации и материалы для преподавателей университетов и учителей в школе, чтобы дать им применимые инструменты антикоррупционного образования. Научить учителей и преподавателей их применять.

5. Не применять экономические, организационные, законодательные и информационные меры, ограничивающие гражданское общество и журналистов. За последние два года набор этих мер пополнился массовыми «ликвидационными» штрафами и компенсациями, которые ставят под угрозу существование независимых СМИ, антикоррупционных организаций и гражданских объединений.

6. Вместо этого — более активно и охотно реагировать на расследования журналистов и активистов, касающиеся публичных должностных лиц.

7. Ограничить роль государства в тех сферах общественной жизни, которые могут развиваться сами (например, госпредприятия).

8. Противодействовать возникновению и функционированию неформальных общественных институтов, которые заменяют собой

институты формальные, но распределяют ресурсы, полномочия и бюджеты по своему усмотрению, непрозрачно и не подотчетно.

9. Наконец, открывать больше данных на всех уровнях.

Как показывает практика, деятельность институтов гражданского общества, прежде всего, общественных организаций, прежде «Трансперенси интернешнл - Россия», Национальный антикоррупционный комитет и других оказывает позитивное влияние на борьбу с проявлениями коррупционных деяний. Руководитель калининградского Антикоррупционного центра Илья Шуманов, формулу успеха в выявлении конфликта интересов и привлечении виновных чиновников к ответственности он определил следующим образом: 50% прокуратура + 25% НКО + 25% СМИ [5].

Таким образом, только совместными усилиями государства, общества и отдельных граждан можно эффективно противостоять деяниям коррупционной направленности.

Заключение

По результатам проведённого исследования можно сделать следующие выводы. Основой всех коррупционных проявлений служит конфликт частных и публичных интересов, поэтому чрезвычайно важна профилактика таких конфликтов.

На сегодняшний день антикоррупционное законодательство под коррупцией понимает только получение материальной выгоды. Между тем, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию не ограничивается только материальной заинтересованностью. На данный момент Россия не ратифицировала конвенцию, однако вполне можно задействовать ее понятийный аппарат при совершенствовании национального законодательства применительно к таким категориям, как «конфликт интересов», «личная заинтересованность», «коррупция».

В понятие «коррупция» необходимо включать не только получение материальной выгоды, как по действующему законодательству, но и услуги неимущественного характера. По нашему мнению, антикоррупционное законодательство распространяется на весьма ограниченный круг лиц, что позволяет достаточно легко обходить норму о конфликте интересов.

Предлагается часть 1 статьи 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.07.2020) "О противодействии коррупции" изложить в следующей редакции:

«1) коррупция:

а) 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 или неимущественного характера, иных имущественных и неимущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное

предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»;

п. 1 ст. 10 в следующей редакции:

«Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная, материального и нематериального характера) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства»;

п. 2 ст. 10 в следующей редакции:

«В части 1 настоящей статьи под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ, а также иных выгод или преимуществ, не имеющих прямого имущественного выражения, 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».

Сегодня при каждом органе государственной власти созданы Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению, однако, зачастую, члены указанных комиссий обременены служебными и корпоративными

связями. В связи с этим необходимо данные комиссии формировать из представителей общественности, с тем, чтобы последние составляли квалифицированное большинство, а также закрепив требование о том, что заседание комиссии является правомочным, если в нем участвуют не менее двух третей от членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе. Полагаем, это будет являться гарантией вынесения объективных решений.

Заметную роль стали играть институты гражданского общества в выявлении конфликта интересов чиновников разных уровней. Это, прежде всего, неправительственная организация «Трансперенси Интернешнл - Россия», Национальный антикоррупционный комитет и другие. В тоже время, необходимо задействовать весь потенциал институтов гражданского общества. В свою очередь, государство, следуя демократическим принципам должно способствовать развитию таких институтов.

Только совместными усилиями государства, общества и граждан можно успешно противостоять коррупции.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абузярова Н.А., Артемов В.Ю., Булаевский Б.А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: Монография / Отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М., 2013. С. 58.
2. Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.
3. Браташова Ю.А. Этика государственной службы на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 6 – 8.
4. Бурдина Е.В. Исключение конфликта интересов при привлечении судьи к дисциплинарной ответственности // Российский судья. 2016. № 3. С. 49 - 54.
5. В Петербурге обсудили конфликт интересов // <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/v-peterburge-obsudili-konflikt-interesov.html> (дата доступа: 17 апреля 2021 г.).
6. В США появится новая программа вознаграждения заявителей // https://anticor.hse.ru/main/news_page/v_ssha_poyavitsya_novaya_programma_voznagrazhdeniya_zayaviteley (дата доступа: 17 апреля 2021 г.).
7. Василевич Г.А. Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. N 3. С. 32 - 37.
8. Ватель А.Ю. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государственной службе в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 26 - 30.
9. Гаухман Л.Д., Журавлев М.П. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации // Уголовное право. 2015. № 1. С. 40 - 43.

10. Глазырин Т.С., Козлов Т.Л., Колосова Н.М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 103 - 104.
11. Зайцева Л.В. Конфликт интересов в трудовых отношениях с участием представителей: проблемы и пути их преодоления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 143 – 149.
12. Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 г. N 206 «О конфликте интересов», Закон Республики Молдова от 17 июня 2016 г. N 133 «О декларировании имущества и личных интересов».
13. Закон Литовской Республики от 28 мая 2002 г. № IX-904 имеет название «О предупреждении коррупции» // URL: www.transparency.az/transpfiles/zig97.pdf (дата обращения: 10.04.2021).
14. Закон Республики Молдова от 25 апреля 2008 года № 90-XVI «О предупреждении коррупции и борьбе с ней» URL:// http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=23553 (дата доступа 17 апреля 2021 г.).
15. Заседание коллегии Прокуратуры // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65165> (дата доступа: 17 апреля 2021 г.).
16. Зорин О.Л. Протекционизм как преференция в военно-служебных отношениях // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4. С. 27 - 31.
17. Ильяков А.Д. Конфликт интересов на государственной службе: Монография. М., 2017.
18. Ильяков А.Д. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. № 10. С. 65 - 69.
19. Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 32 - 36;

20. Кибальник А.Г., Михайлов В.И., Пархоменко С.В., Поликарпова И.В. Уголовное право. Общая часть. Преступление: академический курс: В 10 т. / Под ред. Н.А. Лопашенко. Т. 10.

21. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

23. Костенников М.В., Елисеев А.В. Актуальные вопросы противодействия коррупции в государственном управлении // Международный журнал «Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики». 2018. № 1. С. 47 - 51.

24. Марку Ж. Суждения о противодействии коррупции / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24 - 25 апреля 2014 г.) / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. С. 84.

25. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц» (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

26. Михайлов В.И. Конфликт интересов: вопросы этики и совершенствования законодательного оформления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 26 - 31.

27. Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 № Пр-1568) // Российская газета. 2008. 5 августа.

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

29. Обзор Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблениях служебными полномочиями и о превышении полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

30. Обстоятельства, исключающие преступность деяния. М., 2016. С. 262 - 266.

31. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2018. 2 марта.

32. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

33. Россия в Индексе восприятия коррупции – 2020: 30 баллов и 129 место // <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsiy/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsiy-2020-30-ballov-i-129-mesto.html> (дата доступа: 17 апреля 2021 г.).

34. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СПС «КонсультантПлюс».

35. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

36. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

37. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

38. Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.12.2015.

39. Уткин В.А. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и механизм его предотвращения и урегулирования // Безопасность бизнеса. 2018. № 5. С. 11 - 18.

40. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

41. Федеральный закон от 24.02.2021 № 16-ФЗ «О внесении изменений в статьи 201 и 285 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 24.02.2021.

42. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

43. Черепанова Е.В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 100 – 105.

44. «Трансперенси интернешнл» нашла признаки конфликта интересов у заместителя Минэкономразвития, главы Росимущества и члена попечительского совета Фонда кино // <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/transperensi-interneshnl-nashla-priznaki-konflikta-interesov-u-zamestitelya-minekonomrazvitiya-glavy->

rosimushchestva-i-chlena-popechitelskogo-soveta-fondakino.html?sphrase_id=13552 (дата доступа 08.04.2021).

45. Baeva T. Russia : Council of Europe anti-corruption watchdog calls for more transparency and public accountability amongst parliamentarians, judges and prosecutors // https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807955a5 (дата доступа 17.04.2021).

46. Directive № 2007/36/EC of The European Parliament and of the Council on the Exercise of Certain Rights of Shareholders in Listed Companies (Strasbourg, 11.VII.2007) // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007L0036&from=EN> (дата доступа: 18 апреля 2021 г.).

47. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and country experiences, OECD, Paris, 2003.

48. Regulation (EC) No. 66/2010 Of the European Parliament and of the Council on the EU Ecolabel (Strasbourg, 25.XI.2009) // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549775779488&uri=CELEX:32010R0066> (дата доступа: 18 апреля 2021 г.).

49. Resolution of the European Parliament of 10 May 2011 on the 2009 discharge: performance, financial management and control of EU agencies (OJ L 250, 27.9.2011).

50. Special Report № 15/2012 «Management of conflict of interest in selected EU Agencies» // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012SA0015> (дата доступа: 18 апреля 2021 г.).

51. Stockholm program «An open and safe Europe that serves its citizens and protects them» (2010 / C 115/01) (Adopted on 04/05/2010) // https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en (дата доступа: 18 апреля 2021 г.).

