

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Коррупция и конфликт интересов на государственной службе»

Студент

В.Б. Озерова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

доктор юридических наук, профессор Д.А. Липинский

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

Тольятти 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Организационно-правовые основы противодействия коррупции на государственной службе.....	10
1.1 Правовое регулирование противодействия коррупции на государственной службе.....	10
1.2 Антикоррупционные стандарты в системе государственной службы: понятие и нормативно-правовые основы.....	19
Глава 2. Конфликт интересов в системе государственной службы.....	24
2.1 Понятие конфликта интересов	24
2.2 Личная заинтересованность государственного служащего	30
2.3 Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе	40
Глава 3. Проблемы и практика противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе	58
3.1 Нормативно-правовые требования, предъявляемые к поведению государственных служащих.....	58
3.2 Судебная практика в сфере противодействия коррупции по спорам, возникающим в связи с предотвращением конфликта интересов в государственной службе.....	58
Заключение	77
Список используемой литературы и используемых источников.....	87

Введение

Актуальность и научная значимость настоящего исследования заключается в том, что в настоящий момент вопросы противодействия коррупции в российской государственной службе, к сожалению, продолжают оставаться актуальными, так как их наличие негативно влияет на функционирование и развитие системы права, социально-экономических процессов. Основное негативное влияние коррупции заключается не только в снижении эффективности таких процессов, но и в том, что из-за ее проявления происходит значительное ухудшение содержания деятельности публичных должностных лиц. Такой результат приводит к дальнейшему снижению качества осуществления государственного управления, изменению в неверном направлении статуса государства с точки зрения геополитических процессов, тем самым формируя угрозу распада государства и уничтожение его суверенитета.

Современные исследователи указывают на две основные проблемы правового регулирования российской государственной службы: ее недостаточная открытость, приводящая к проявлениям коррупции, а также недостаточная степень разработанности и не результативность механизмов противодействия коррупции, в том числе организационно-правовых контрольных мер со стороны гражданского общества за деятельностью органов государственной власти [23, с. 287].

Актуальность проблематики воздействия коррупции подтверждается и в каждом послании Президента Российской Федерации к парламенту, где делается особый акцент на обязательность проявления ответственности и профессионализма в процессе борьбы с коррупционной составляющей.

Так, согласно исследованию Международного антикоррупционного движения Transparency International по Индексу восприятия коррупции в 2022 году Россия набрала 28 баллов из 100 и заняла 137-е место из 180. В 2022 году оценка России продолжила снижение. Значение индекса в 28 единиц

характеризует очень высокий уровень восприятия коррупции. На протяжении всех лет, когда результаты стран в ИВК корректно сравнивать год к году, показатели России колеблются незначительно. Это указывает на отсутствие системных изменений к лучшему в сфере противодействия коррупции [45; 70].

В научном сообществе к характерным признакам коррупции в федеральных органах власти относят также конфликт интересов между поступками должностного лица и законными интересами, правами работодателя, или конфликт между поступками избранного лица и общественными интересами. Актуальность данного вопроса выражается в том, что феномен «конфликт интересов» свойственен преимущественно публичным отношениям, как противоречие, возникшее между материальными, иными интересами работника, организации, когда личная заинтересованность может оказать влияние на принятие решения в ущерб общим интересам [13, с. 192].

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере противодействия коррупции в государственной службе Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы действующего законодательства, регламентирующие осуществление законных прав и интересов участников отношений, а также причины изменения и развития государственной политики, обеспечивающей реализацию конституционно-правового статуса государственных служащих в Российской Федерации.

Целью исследования является комплексное исследование организационно-правовых основ противодействия коррупции и конфликту интересов в государственной службе, а также выявление и разрешение проблем, возникающих в практике противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- рассмотреть правовое регулирование противодействия коррупции на государственной службе;
- определить понятие и нормативно-правовые основы антикоррупционных стандартов в системе государственной службы;
- определить понятие конфликта интересов;
- исследовать личную заинтересованность государственного служащего;
- исследовать порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе;
- рассмотреть нормативно-правовые требования, предъявляемые к поведению государственных служащих;
- проанализировать судебную практику в сфере противодействия коррупции по спорам, возникающим в связи с предотвращением конфликта интересов в государственной службе.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные работы таких ученых, как В.В. Антонченко, И.В. Григорьев, Ю.П. До, А.В. Каширова, О.А. Кондакова, Н.Н. Косаренко, Е.И. Левчук, Х.Л. Нальгиева, Н.В. Петрашева, Е.О. Смыкова, Д.М. Фарахиев, Е.В. Филатова, М.В. Шедий и многие другие.

Базовыми для настоящего исследования явились также: нормативно-правовые акты Российской Федерации по вопросам предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на государственной службе.

Методы исследования. В процессе проведения исследования нами использованы специальные и общенаучные методы науки: наблюдение, описание, системно-структурный, сравнительный, структурно-криминалистический, логический и другие методы исследования.

Научная новизна исследования заключается в том, что данная работа является комплексным исследованием организационно-правовых основ противодействия коррупции и конфликту интересов в государственной

службе, по результатам которого выявлены проблемы и сформированы предложения по совершенствованию законодательства.

Также, в работе:

- выделены объективные и субъективные факторы возникновения конфликта интересов в государственной службе;
- исследованы основные элементы порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов в государственной службе;
- выделены типичные случаи конфликта интересов в деятельности государственных служащих;
- предложено создание государственного антикоррупционного органа и определены главные направления его деятельности;
- обоснована необходимость детального законодательного урегулирования порядка отвода государственного должностного лица;
- обоснована необходимость детального законодательного урегулирования порядка отказа от выгоды, вызывающей конфликт интересов;
- предложены рекомендации при организации работы и порядка урегулирования конфликта интересов.

Теоретическая значимость исследования обусловлена ее научной новизной и проявляется в том, что исследование является определенным вкладом автора в развитие существующих положений, в решения ряда дискуссионных вопросов, касающихся организационно-правовых основ противодействия коррупции и конфликту интересов в государственной службе.

Практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные в ней выводы, предложения и рекомендации автора могут быть использованы в законотворческом процессе и в правоприменительной практике.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались: обзорами правоприменительной практики и материалами судебной практики.

Положения, выносимые на защиту:

1. В настоящее время на законодательном уровне не урегулирован порядок взаимодействия различных институтов общественного контроля с муниципальными, государственными органами. В качестве существенной проблемы в сфере регулирования процесса противодействия коррупции с правовой точки зрения видится отсутствие какого-либо государственного антикоррупционного органа, который должен быть создан в том числе в рамках обязательств РФ международного характера. Для увеличения эффективности противодействия коррупции необходимый уровень взаимодействия между различными ведомствами и правоохранительными органами желательно реализовать относительно следующих главных направлений: государственный орган обязуется уведомлять существующие органы правоохраны относительно любых коррупционных проявлений; орган государства должен воздерживаться от любого рода санкций в отношении работников, которые предоставили информацию о коррупции; в случае выявления коррупции в любом виде необходимо сразу же обращаться в органы правоохраны.

2. Возникает некоторая неопределенность, объясняемая возможностью внесения в список получателей выгоды не только людей, которых связывают имущественные или корпоративные коммуникации, а и их близкими родственниками. В законодательстве по борьбе с коррупцией трактовка «близкие отношения» не предоставлена. Получается, что законодатель создал для инстанции, применяющей право, широкий спектр для личного усмотрения или возможности вынесения необоснованного применения исключительных мер. Конечно, нужно проводить деятельность, позволяющую минимизировать вероятность того, что при установлении факта наличия близких коммуникаций, будут допускаться ошибки. В целях

устранения подобной вероятности предлагается зафиксировать необходимость обязательного использования Методических рекомендаций в редакции 2018 года при рассмотрении подобных дел.

3. Российское антикоррупционное законодательство не устанавливает деталей порядка самоотвода. Представляется, что самоотвод государственного должностного лица означает, что он сам отстраняется от рассмотрения определенного дела или от надзора за конкретной сферой деятельности, в том числе принятия того или иного административного решения в случаях, когда его личные интересы могут противоречить этому решению. Предлагается подавать заявление о самоотводе в письменной форме и направлять его работодателю с соблюдением процедуры уведомления, установленного работодателем, отказаться от выгоды, вызывающей конфликт интересов.

4. Действующее законодательство не регулирует порядок отказа от выгоды, вызвавшей конфликт интересов. Такое обстоятельство вызывает сложности в применении государственными служащими указанной профилактической меры. Мы считаем, что такой отказ разумен только в том случае, если существует только одна возможность получить конкретную выгоду. Появление такой возможности на систематической основе создаст конфликт интересов, который можно разрешить лишь посредством изменения должностных (служебных) обязанностей или перевода госслужащего на другую должность. Поэтому мы считаем, что порядок отказа от выгоды, вызывающей конфликт интересов, должен четко законодательно регламентирован.

5. С целью разрешения конфликтных ситуаций действующим законодательством не регламентируется возможность формирования комиссии в порядке, установленном региональными и муниципальными правовыми документами. При организации работы и порядка урегулирования конфликта интересов предложены следующие рекомендации:

1) Привлекать к работе конфликтной комиссии квалифицированных работников, которые могут рассматривать спорные и неоднозначные ситуации по конфликту интересов и возможности его урегулирования.

2) В проектах правовых актов прописать условия участия независимых экспертов их материально-техническое обеспечение, обеспечить их независимость и определить ответственность.

3) В проектах правовых актов утвердить требования, что участие в конфликтной комиссии независимых экспертов не является обязательным условием. Данное условие актуально для отдаленных территорий в связи с низкой транспортной доступностью или других причин, связанных, например, с дефицитом местного бюджета.

Структура работы. Работа состоит из введения, 3 глав, заключения, содержит 1 рисунок, список используемой литературы и используемых источников состоит из 71 источника. Основной текст работы изложен на 93 страницах.

Глава 1 Организационно-правовые основы противодействия коррупции на государственной службе

1.1 Правовое регулирование противодействия коррупции на государственной службе

Правовая основа противодействия коррупции заложена в правовых нормах Конституции Российской Федерации.

В отечественной юридической науке противодействие коррупции никогда не рассматривалось в качестве одной из задач конституционного права. В сфере внимания ученых-конституционалистов, если вопросы противодействия коррупции и появлялись, то только в достаточно узких сферах – применительно к политической и электоральной коррупции. Характерно, что, хотя противодействие коррупции на протяжении уже нескольких десятилетий позиционируется в качестве важнейшего направления деятельности государства, ни словосочетание «противодействие коррупции», ни термин «коррупция» в Конституции Российской Федерации [20] даже не упоминается, причем как в первоначальном тексте, так и в редакции 2020 г.

О.А. Кондакова, доказывая антикоррупционную сущность ст. 2 Конституции РФ, отмечает: «Данная норма... содержит в себе... мощнейший заряд противодействия коррупционным факторам. Суть ее сводится к тому, что само государство должно служить не собственным интересам, а интересам человека, в лице правотворческих, правоохранительных и иных государственных и муниципальных органов соблюдать и защищать его права и свободы, в том числе права на жизнь, здоровье, образование, благоприятную окружающую среду, жилище, социальное обеспечение и иные блага» [19, с. 106].

Содержательная часть категории «коррупция», представлена в положениях Федерального закона № 273 «О противодействии коррупции»

[63] (далее – ФЗ № 273), и распространяется в первую очередь на ведомства, выступающие в качестве составных частей существующего в стране государственного аппарата, выполняющего функции по обеспечению высокого уровня жизни населения за счет реализации конкретных действий на всех уровнях. В данном нормативном акте содержится следующая трактовка рассматриваемого понятия: совершение проступков, нарушающих положения действующего законодательства, которые напрямую связаны со служебным положением конкретного уполномоченного лица, получение и дача взятки, подкуп, предполагающий использование материальных средств и ресурсов для достижения, превышение назначенных полномочий, в этот же перечень можно включить другие действия, основанные на противозаконном использовании должностного положения, идущих вразрез с интересами государства, социума для извлечения выгоды для себя, других лиц (денежные средства, иные ценности, имущество, услуги, права собственные на материальные объекты или предоставление выгоды иными физическими лицами, нарушающее закон); осуществление обозначенных деяний, выступая в качестве представителя организации или для того, чтобы оказать содействие в удовлетворении ее интересов.

В п. 2 ст. 1 ФЗ № 273 сказано следующее: противодействие коррупции подразумевает под собой реализацию деятельности ведомств государственного аппарата на всех уровнях, начиная с федерального, заканчивая местным, организаций и конкретных людей в рамках полномочий, возложенных на них законом:

- предупреждение коррупции, включая обнаружение и дальнейшее устранение причин, создавших условия для реализации коррупционных схем (мероприятия профилактического характера);

- по обнаружению, минимизации вероятности, пресечению, раскрытию и расследованию конкретных прецедентов, связанных с реализацией коррупционных схем (противодействие фактам коррупции);

– минимизация и (или) устранение последствий, возникших из-за реализации коррупционных схем.

В ст. 6 ФЗ № 273 нашли свое отражение меры профилактического характера, направленные против коррупции. Среди них можно выделить:

– формирование в социуме негативного восприятия коррупционного поведения;

– процедура комплексного изучения содержательной части актуальных нормативных актов и их проектов;

– выдвижение требований перед физическими лицами, желающими занять государственные или муниципальные должности, осуществление процедуры проверки сведений, представляемых кандидатами;

– обозначение в качестве основания для освобождения от должности государственного служащего на всех уровнях власти непредставления им сведений или предоставления сведений, несоответствующих действительности о финансовом, имущественном положении, обязательствах имущественного характера.

Организационные основы противодействия коррупции, установленные статьей 5 ФЗ № 273, содержат перечень высших органов власти, ответственных за такую организацию в пределах своих полномочий:

1. Президент РФ выполняет следующие функции:

1) Постановка главных векторов развития политики страны в направлении противодействия коррупции и ее проявлениям;

2) Формирование должного рода компетенций для органов федеральной исполнительной власти (имеются в виду формирования, которыми управляет непосредственно Президент России), ведущих антикоррупционную деятельность;

3) Обозначение ключевых нюансов в плане необходимости обязательно соблюдать ограничения требования и запреты, в том числе четкое выполнение обязательств по противодействию коррупции. В любом

случае четко соблюдаются компетенции, которые прописаны в федеральных законодательных актах РФ.

2. Деятельность Федерального Собрания РФ охватывает реализацию профессиональной деятельности в сфере разработки и принятия законопроектов (конкретно, имеются в виду антикоррупционные акты). Кроме того, реализуется надзорная деятельность за органами исполнительной власти. Компетенции ФС РФ ограничены отведенными для него профессиональными полномочиями согласно действующему законодательству.

3. Правительство РФ реализует профессиональную деятельность в направлении распределения конкретных функций органов власти. Кроме того, ведется работа в сфере осуществления контроля ведения антикоррупционной деятельности.

4. Органы власти любого уровня в обязательном порядке реализуют отведенные для них полномочия и обязательства в сфере реализации профессиональной антикоррупционной деятельности.

5. Если зафиксировано несоблюдение госслужащими или чиновниками муниципалитетов ограничений, запретов и требований при урегулировании (предотвращении) конфликта интересов, правоохранительные органы, муниципалитеты и должностные лица обязаны выполнить информирование соответствующих кадровых подразделений, ведущих деятельность в сфере профилактики правонарушений различного характера, включая вопросы коррупции. Аналогичным образом следует действовать в случае, когда зафиксированы факты невыполнения обязанностей, которые сформировались в сфере реализации антикоррупционных мероприятий.

6. Генпрокурор РФ и прокуроры, что находятся в его подчинении, обладают определенными полномочиями, позволяющими выполнять управление деятельностью МВД, ФСБ, таможни и иных правоохранительных формирований в сфере ведения антикоррупционной деятельности. Кроме

того, у прокуратуры имеются иные полномочия в данном направлении. Их перечень изложен в актуальных законодательных актах РФ.

7. Счетная палата РФ тоже ведет антикоррупционную деятельность. Компетенции ведомства обозначены в ФЗ №41 О счетной палате.

В настоящее время вопросам в сфере противодействия коррупции в отношении госслужащих уделяется особое внимание. Поэтому актуальная система управления и противодействия коррупционным рискам предусматривает постоянную реализацию системной деятельности множества субъектов, включая случаи их кооперации. В данном направлении основными действующими лицами являются: федеральное исполнительное руководство, включая сформированные при МВД РФ ГУЭБиПК и Следственный комитет России, а также органы прокуратуры.

Антикоррупционная система реализуется названными субъектами: 1) правовыми; 2) организационными; 3) профилактическими методами. Правовая основа (метод) антикоррупционной системы – комплекс источников права:

– в рамках государственных программных документов действует Стратегия экономической безопасности до 2030 г. [55] и Национальный план противодействия коррупции (2021- 2024 гг.) [56] (далее – НППК);

– законы федерального уровня: ФЗ № 273, а также федеральные законы «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [62], «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [60];

– подзаконные источники права: Указ Президента РФ «О Государственной Информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» [57], Распоряжение МВД России «Об утверждении Плана МВД России по противодействию коррупции на 2021-2024 годы» [43].

Особое внимание следует уделить НППК на 2021-2024 годы, содержащий основные направления антикоррупционной деятельности.

Анализируя данный план, можно сделать вывод, что в своей существенной части он мало чем отличается от предшествовавших ему подобных документов [11, с. 172].

Большое значение уделяется институту антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. О значимости антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов свидетельствует также включение мер по повышению эффективности такой деятельности, исполнение которых предусмотрено Генеральной прокуратурой РФ, в НППК на 2021-2024 годы.

Действующие нормативно-правовые акты, посвященные сфере противодействия в стране коррупции, особенно выделяют прокуратуру, как орган, ответственный за реализацию полномочий при осуществлении экспертизы законов антикоррупционного характера [49, с. 455]. Именно прокуратура регионов (в частности, республики Башкортостан) и в целом государства активно работают в направлении избавления от коррупциогенных факторов, которые пока существуют в законодательстве, а также в рассматриваемых проектах нормативно-правовых актов.

Важно подчеркнуть, что у ИЦВОК МВД России есть возможность на каждом из уровней осуществлять тщательное наблюдение за поведением всех должностных лиц на предмет его антикоррупционности при помощи системы под названием ГИС «Посейдон». Это современная система, в которой есть аналитико-информационная деятельность органов власти, отвечающих за борьбу с коррупцией. В ее структуре всего три составляющих [59, с. 19]. В данном направлении процесс наблюдения за поведением конкретного должностного лица со стороны одного из субъектов общественного контроля будет состоять в подключении, последующем направлении различных запросов в систему для получения наиболее подробной информации относительно интересующего должностного лица.

Пять лет назад в законную силу вступил ФЗ, касающийся изменений в законах, текст которых посвящен занятости населения в стране и

государственной службе на территории РФ. Именно тогда были обновлены положения, касающиеся регулирования мер в сфере противодействия коррупции с правовой точки зрения.

1. Обязательно необходима регулярная ротация среди руководителей различных территориальных органов контрольно-надзорных структур. Дополнительно определены полномочия, касающиеся возможности формирования федеральным исполнительным руководством списка должностей, в отношении которых в зависимости от сведений после анализа степени коррупционного риска, также следует проводить процесс ротации.

2. Определяется, можно или нет выполнять процессы ротации, с обязательным учетом восхождения по карьерной лестнице. Данное положение закреплено в законе впервые, так как раньше ротация должна была осуществляться исключительно в рамках определенной должностной группы.

3. Фиксируется увеличение показателя социальной защиты группы лиц, в отношении которых используется механизм ротации. Так, например, используется новая система гарантий не только для работников, но и для членов их семьи. Закреплено приоритетное право для супруга на возможность прохождения профессионального обучения. Также появился список причин, которые могут считаться уважительными при отказе сотрудника от ротации.

4. Усовершенствован процесс организации, последующей реализации ротации. Полностью происходит отказ от необходимости согласования каких-либо изменений, касающихся ротационного плана, если они никак не касаются персональных назначений на должности руководителей территориальных органов, которые осуществляются обязательно министром. Конкретизированы все этапы процесса по переназначению лиц, которые подлежат ротации на какие-то иные должности. Это касается переводов, которые выполняются во время последнего года действия заключенного контракта. Все перечисленное

способствует проведению различных учетных мероприятий, касающихся свободных вакансий, которые появляются не только в территориальных органах, но и в иных регионах, а также создает хорошие условия для согласования сроков по переназначению.

Становится понятно, что новые тенденции законодателя относительно формулировок различных положений, закрепленных в ФЗ-273 оказывают положительный эффект на осуществление мероприятий по ротации на государственной службе, так как механизм становится в целом более гибким и адаптированным под самые различные коррупционные риски [18, с. 94].

Проблема борьбы с коррупцией в самых различных ее проявлениях в российском государстве является проблемой значимости права в целом в общественных отношениях. Антикоррупционная деятельность в стране может быть по-настоящему успешной в том случае, когда право выступает в роли регулятора действующих общественных отношений, а также значимым фактором развития государства с демократической точки зрения, где система противодействия коррупции – это составляющая большой системы, работающая ради обеспечения свободы, прав граждан [3, с. 70; 69].

Следовательно, перечисленные методы борьбы с коррупцией различного вида и их реализация сегодня обладают поистине системным многогранным характером реализации. При этом он нуждается в стабильном анализе, периодическом совершенствовании. Способы борьбы с проявлениями коррупции преследуют сложную цель, отличающуюся общественным, глубоким и, что важно, государственным значением.

Если говорить про создание системы публичного контроля, который чаще называют общественным, то в российском законодательстве ее регулирует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [61]. Именно в нем прописаны такие формы, как экспертиза, мониторинг, обсуждение в виде слушаний, расследования, то есть периодические проверки.

Научная литература подтверждает тот факт, что в законодательных актах РФ нет в полной мере определений функций, полномочий, границ вопросов за которые ответственными являются существующие институты общественного контроля [65, с. 78]. Зарубежные ученые верно отмечают, что несмотря на то, что в стране есть отдельные институты общественного контроля, до сих пор не разработано целостной системы, контролирующей сферу противодействия коррупции [67].

В связи с этим, однозначно можно говорить о том, что пришло время на законодательном уровне закрепить процесс урегулирования порядка для взаимодействия различных институтов общественного контроля с муниципальными, государственными органами. Не менее важным моментом является урегулирование при помощи нормативно-правовых актов ответственности всех муниципальных органов в случае не оказания необходимого содействия структурам, работа которых сводится к обеспечению антикоррупционного контроля в государстве.

Среди наиболее существенных проблем в сфере регулирования процесса противодействия коррупции с правовой точки зрения является отсутствие какого-либо государственного антикоррупционного органа, который должен быть создан в том числе в рамках обязательств РФ международного характера [26, с. 109].

В общем, регулирование с правовой точки зрения, самых различных вопросов, касающихся противодействия проявлениям коррупции в государстве выполняется на сегодняшний день системой источников права, которые регулярно совершенствуются. Для увеличения эффективности противодействия коррупции необходимый уровень взаимодействия между различными ведомствами и правоохранительными органами желательно реализовать относительно следующих главных направлений:

– государственный орган обязуется уведомлять существующие органы правоохраны относительно любых коррупционных проявлений;

- орган государства должен воздерживаться от любого рода санкций в отношении работников, которые предоставили информацию о коррупции;
- в случае выявления коррупции в любом виде необходимо сразу же обращаться в органы правоохраны.

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

Проблема взяток, незаконного получения благ при использовании служебного положения весьма актуальна, является объектом внимания со стороны общества и властей. Основными причинами конфликта интересов выступают несоответствующее выполнение служащими обязанностей, нарушение норм поведения и законодательства. А также несоблюдение прав, интересов граждан, организаций, государства. Коррупция отмечается в числе основных угроз для государственной, общественной безопасности. Борьба с ней требует особенной ответственности.

Одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, предусмотренных в ст. 7 ФЗ № 273 является введение антикоррупционных стандартов (п. 5 ст. 7 ФЗ № 273).

Разработка антикоррупционных стандартов и введение их выступает одним из главных направлений работы госорганов в сфере противодействия явлению. В рамках требуемой нормы должна действовать единая система ограничений, запретов и разрешений. Цель стандартизации – предупреждение конфликта интересов и фактов коррупции в государственной службе. При анализе данного определения обнаруживается: в формулировке нет важной составляющей, касающейся ряда возложенных на соответствующие лица обязанностей. Однако, антикоррупционный стандарт должен включать перечень норм служебного поведения, а также

совокупность правил, формирующих у служащих устойчивость к ситуации конфликта интересов.

При соблюдении сформированных и имеющихся в обществе этических правил от госслужащих потребуются активная деятельность, направленная на предотвращение коррупции. В рамках стандарта они обязаны воздерживаться от нежелательных поступков с использованием конкретных предписаний. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [54], и постановление Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» [40], касаются принципов служебного поведения, порядка сообщений о получении дарений. А также составляют регламент антикоррупционных стандартов. В частности, поведенческие нормы включают:

- ряд ограничений в рамках деятельности служащего;
- требования относительно действий;
- запреты.

Антикоррупционный стандарт предполагает активность при предотвращении связанных с коррупцией действий и фактов. Госслужащий должен сформировать устойчивость к конфликту интересов у себя и своих коллег. Важно строгое выполнение предписаний, выражающееся:

- в определенных действиях, например, сообщение о нарушении норм другим служащим;
- в бездействии, отказе от получения взятки, совершения иных поступков, связанных с коррупцией, нарушением законодательства.

Факторы, проявляющиеся при непосредственных действиях в ходе выполнения должностных обязанностей, можно считать основой поведения госслужащего, выполняющего нормы стандарта. Это реализация прав,

исполнение обязательств, ответственность за ненадлежащий результат или его отсутствие. В рамках поставленных государственным органом перед коллективом сотрудников и каждым служащим в отдельности задач обращается внимание на соответствие должностному регламенту управленческих решений.

Поведенческие факторы с антикоррупционной направленностью должны проявляться с целью предотвращения ситуаций конфликта интересов при различных взаимодействиях с органами государственной власти. А также в расследовании фактов коррупции, связанных с ней инцидентов. Необходимость соответствия регламенту в одинаковой мере касается специфики работы конкретных учреждений и сферы оказания государственных услуг.

Понятие «коррупция» не имеет достаточно четкого определения в российском праве. Но, по сути, оно включает использование служащим статуса для незаконного получения имущественных благ, прав на них, льгот, услуг. Или же предоставление тех или иных ценностей публичным персонам. Принятие решений на основе установленных законодательством, нормативными актами целей является непосредственной служебной обязанностью. При этом необходимо соблюдение общественно одобряемых культурных, моральных норм. Коррупция возникает при подмене этих целей корыстными интересами должностных лиц, что реализуется в определенных действиях. Большинство чиновников сталкиваются с обстоятельствами необходимости выбора линии поведения. Решение вопроса в пользу коррупции влечет отрицательные последствия для страны и граждан [33, с. 131].

Все законодательно установленные и закреплённые должностными инструкциями обязанности госслужащего должны восприниматься и исполняться им как неотъемлемые обязательства перед государством. Уклонение от их прямого исполнения подпадает под неисполнение положений ст. 68 ФЗ от 27.07.2004 за № 79-ФЗ «О государственной

гражданской службе Российской Федерации» [64], что приводит к несению ответственности за неисполнение действующего гражданского законодательства. Как это будет происходить оговорено в вышеуказанном законе и в иных федеральных предписаниях.

В ст. 13 ФЗ за № 273-ФЗ совершение коррупционных действий налагается гражданско-правовая, административная, дисциплинарная и даже уголовная мера ответственности.

При обнаружении неисполнения мер по предотвращению коррупционных действий законодательно предусмотрены такие взыскания как: замечания, выговора, строгие выговора, применяемые в отношении госслужащих, занимаемых должности в правоохранительных и военных видах госслужбы, предупреждения о должностном/служебном несоответствии занимаемой должности, увольнения по причине «утрата доверия».

Выбор налагаемого взыскания производится с учетом таких критериев как:

- степень тяжести и характера правонарушения;
- полный список обстоятельств, сопровождавших его свершение;
- степень соблюдения иных запретов и действий, направленных на предотвращение коррупционных случаев;
- достигнутые результаты в исполнении должностных обязанностей до наступления правонарушения.

Каждый госслужащий обязан строго соблюдать все положения должностной инструкции и выполнять полный спектр возложенных на него обязанностей. Запреты в тех или иных видах гос. деятельности строго определены в действующих нормативно-правовых актах. Где строго запрещено воспрещается проводить те или иные действия и прописываются меры гос. принуждения, наступающие при их осуществлении. В данном случае запреты позволяют не просто корректировать и согласовывать работу госслужащих между собой, но добиваться максимально

эффективной/результативной деятельности каждого госслужащего при выполнении его должностных обязанностей, с одной стороны. И «профилактировать» возникновение случаев злоупотребления должностными/служебными полномочиями, с другой стороны. Следовательно, доскональное изучение норм и требований действующего законодательства, имеющего целью предотвращение возникновения коррупционных правонарушений, не всегда помогает четко выделить, что именно из обязанностей, ограничений и запретов в деятельности госслужащих относится к антикоррупционным мероприятиям.

В юриспруденции этот вопрос не раз поднимался многими авторами, и по сей день он остается актуальным «камнем преткновения». К примеру, некоторые считают, что запреты, выступающие в роли основных антикоррупционных мероприятий, закреплены в ФЗ за № 1273-ФЗ, потому что это все можно применить и в отношении обязываний, а также ограничений [22, с. 12], но при учете положений ст. 12 данного ФЗ, которая в борьбе с коррупционными действиями предусматривает возможность применения обязываний, ограничений и запретов, прописанных в нормах ФЗ за № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», относящихся к активной антикоррупционной программе предотвращения и воздействия. Суммируя даже эти положения и сочетая полученное с отличными друг от друга нормативным и научным определением термина «антикоррупционные стандарты» можно видеть наличие дискуссионных прений по данному вопросу, требующих более глубокой теоретической проработки. Приведение основ антикоррупционных мероприятий в единое целое является важным моментом на этапе построения антикоррупционного правового государства. Современная реальность желает быть лучше, потому как коррупция на текущий момент в России определяется высоким уровнем «своего процветания». Стандарты антикоррупционных действий со стороны госслужащих должно изначально упрочиться на высоком нормативно законодательном уровне.

Глава 2 Конфликт интересов в системе государственной службы

2.1 Понятие конфликта интересов

Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) должностного лица влияет или теоретически может повлиять на надлежащее, объективное беспристрастное выполнение им своих служебных обязанностей с причинением вреда законным интересам общества.

Используя такой прием законодательной техники при интерпретации категории «конфликт интересов» федеральный законодатель стремится создать модель правового регулирования, которая, с одной стороны, абстрагируется от всех возможных таких жизненных ситуаций, а с другой стороны – позволяет их охватить данным определением. Вследствие этого на практике, зачастую возникают сложности, обусловленные трудностями его толкования и применения к конкретным ситуациям, как в рамках государственного, так и муниципального управления.

Оценивая такой подход федерального законодателя нельзя не отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, который указывает, что «требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданам и организациям соотносить с ними свое поведение – как запрещенное, так и дозволенное, не исключает использование оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы находящихся в очевидной взаимосвязи положений, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний» [29].

Для выяснения природы конфликта интересов остановимся на его основных компонентах, свойствах и проявлениях. Исходя из законодательной дефиниции, основными проявлениями конфликта интересов являются:

- личная заинтересованность;
- специальная юридическая субъектность, т.е. при возникновении конфликта интересов, лицо, попавшее в такую ситуацию, обязано принять меры, направленные на предотвращение и (или) разрешение такого конфликта;
- последствия конфликта, т.е. фактическое влияние или возможное влияние на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение стороной конфликта интересов своих должностных (служебных) обязанностей (полномочий).

Только совокупность всех трех проявлений свидетельствует о наличии конфликта интересов в ситуации.

Важно отметить, что противостояние интересов не представляет собой нарушение, это конкретный случай, отвечающий таким условиям как:

- влияние на объективное исполнение государственным служащим должностных обязанностей;
- противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и законными интересами граждан, организаций, обществ, субъекта РФ, способное привести к возникновению вреда этим законным интересам.

Д.Ю. Зенков отмечает, что «термин «конфликт интересов» относится к обстоятельствам, при которых на публичного должностного лица может оказывать влияние или может разумно восприниматься влияние частного интереса при выполнении служебной функции» [15, с. 56].

Предпосылки, обуславливающие появление конфликтов, обычно связаны с объективными и субъективными факторами, которые могут

послужить началом конфликта в конкретной ситуации, такими как информация, структура, ценности, отношения, поведение и т.п.

Акцентируем внимание на следующих объективных факторах, которые приводят к конфликту интересов:

- административные конфликты;
- недостатки российского законодательства;
- слабые правовые механизмы предотвращения и разрешения конфликтов интересов;
- недостаточное использование цифровых технологий в государственном управлении;
- некачественное исполнение сотрудниками своих прямых обязанностей;

Субъективные факторы, которые могут привести к конфликту интересов это:

- недовольство государственных служащих, связанное с неустроенностью со своим материальным и социальным положением;
- высокие ожидания;
- недостаточное личностное развитие государственных служащих [44, с. 158].

По мнению Э.Н. Примовой, конфликт интересов представляет собой «противоречие в управленческой деятельности, которое не достигло еще уровня юридического конфликта и представляет собой одну из его первичных стадий в виде предконфликтной ситуации. При этом несомненно, что конфликт интересов имеет выраженное правовое содержание, которое проявляется в наличии ряда признаков юридического конфликта, таких, как наличие легально установленного порядка; нормативная характеристика; наличие механизма предотвращения» [42, с. 190].

Анализ научных и правовых положений приводит нас к выводу, что полный перечень ситуаций, в которых возникает конфликт интересов, до сих пор не предложен. Кроме того, возможность появления такого перечня в

ближайшем будущем маловероятна, поскольку практически любая ситуация, в которой субъект (правительственное/муниципальное должностное лицо) имеет прямой или косвенный интерес в получении выгоды, противоречащей пользе от услуги, может быть определена как коррупция.

Здесь принципиально важно обратить внимание на то, что конфликт интересов имеет место только при одновременном наличии таких обстоятельств (признаков), как [37, с. 54]:

1. Личная заинтересованность (прямая или косвенная).
2. Фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности.

Должностное лицо должно обладать необходимыми для исполнения должностных обязанностей полномочиями, которые, в частности, выражаются в его праве принимать управленческие решения или участвовать в принятии таких решений, в том числе участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов, локальных актов организаций и т. д. В рамках реализации своих полномочий должностное лицо может самостоятельно совершить действия (бездействие) для реализации личной заинтересованности, а также дать поручение или оказать иное влияние на подчиненных или подконтрольных ему лиц, в компетенцию которых входит непосредственное совершение действия (бездействие), которое приводит (может привести) к получению доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность.

3. Наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Каждое из этих обстоятельств (признаков) должно быть бесспорно установлено. В противном случае нельзя однозначно утверждать, что имеет место противостояние интересов.

По сути, конфликт интересов в государственном и муниципальном управлении возникает тогда, когда у муниципального чиновника имеется личная заинтересованность в решении определенного вопроса, поэтому его поведение по данному вопросу может быть предвзятым и он не сможет надлежащим образом исполнять свои должностные обязанности, и как следствие, влечет несоблюдение требований российского законодательства, формируя таким образом условия для возникновения негативных последствий, наносящих ущерб государственным органам власти, социуму, организациям.

Из вышеизложенного следует что основной причиной конфликта интересов в государственном и муниципальном управлении всегда служит личная заинтересованность служащего. Она имеет возможность быть не только прямой, как в виде получения конкретной выгоды, но и косвенной, что выражается в получении благ, которые в последствии могут принести определенную прибыль.

Следует подчеркнуть, что институт конфликта интересов в публично-правовом смысле, не предполагает противоречий с принципами и фундаментальными положениями гражданского законодательства, посвященными организации гражданского оборота. Самоочевидно, что заинтересованность различных хозяйствующих субъектов пронизывает сектор гражданских правоотношений в силу целевой направленности такой хозяйственной деятельности на приобретение благ имущественного характера. В контексте противоречий, возникающих между частными и публичными интересами, следует заметить, что такие конфликты обладают объективным характером и диалектически взаимосвязаны.

В складывающихся обстоятельствах целевое назначение публичного аппарата управления сводится к применению правовых средств нивелирования подобных конфликтов интересов через упорядочивание векторов реализации прав и свобод широкого круга социальных субъектов для целей поддержания взаимообусловленного баланса.

Говоря о самой категории интереса, в контексте частно-публичного конфликта, примечательно, что в юридической доктрине под интересом, в наиболее общем виде, подразумевается совокупность действительных и возможных притязаний субъекта в правовой среде. При подобной трактовке интерес выступает мотивирующей категорией, определяющей дальнейшие возможные деяния (действие или бездействие) лица – субъекта интереса, имеющие юридические последствия. Вместе с тем дискуссия о юридической сущности категории «интерес» в теоретико-правовой доктрине, по обыкновению, осуществляется в контексте ее сопоставления с иным юридическим понятием, также определяющим побуждение лица – субъекта правоотношений к действиям, направленным на удовлетворение собственных потребностей, а именно, с категорией субъективного права [24, с. 63]. Однако в вышеуказанном случае т.н. «конфликт интересов», возникающий между различными субъектами по вопросу получения материальных благ, не обладает публично-правовым выражением, а носит теоретический конкурентный характер. То есть, получение соответствующих выгод не связано с предоставлением преференций со стороны должностных лиц – представителей публично-правового регулятора, но объясняется принципами свободы выбора контрагентов, определения условий договорных отношений и т.д. Наряду с этим в публично-правовой среде лицо, наделенное публичными властными полномочиями, всегда связано (обременено) перспективой возникновения конфликта интересов [46, с. 710].

Разумеется, частные конфликты интересов, возникающие между частными хозяйствующими субъектами, не охватываются понятийным и регулятивным составом, предусмотренным российским федеральным законодательством (ФЗ № 79, ФЗ № 273 и т.д.). Однако конфликты интересов, возникающие в публично-правовой и частноправовой среде, обладают общими мотивационными источниками, предполагающими первостепенное удовлетворение собственных интересов и получение субъективных выгод, отвечающих потребностям.

Из сказанного следует, что правовая регламентация в сфере профилактики возникновения конфликтов интересов в системе государственной службы должна обеспечивать: 1) поддержание устойчивого равновесия как частных интересов, так и публичных интересов в определенных сферах деятельности; 2) разработку методов разрешения возникающих конфликтов интересов; 3) предотвращение конфликтов интересов в рамках правового поля. Полагаем, что наиболее актуальным и сложным является полный учет различий интересов, представляемых разными публичными/частными лицами, что вызывает необходимость модернизации и координации механизма взаимодействия частных и публичных лиц в пределах соответствующих правоотношений.

2.2 Личная заинтересованность государственного служащего

На сегодняшний день изучение такого понятия как «личная заинтересованность» представляется необходимым для анализа сущности противостояния интересов государственного служащего, разработки эффективных мер по его предотвращению и урегулированию. Рассмотрение обозначенного вопроса очень важно с той точки зрения, что конфликт интересов, хоть и не является коррупцией в ее привычном проявлении, однако если вовремя не предусмотреть возможность возникновения такой ситуации и не принять соответствующие меры по ее предотвращению и урегулированию, то это может послужить причиной коррупции. Вопросы борьбы с коррупцией особенно актуальны в современной России, поэтому государство, определяя противодействие коррупции как одно из приоритетных направлений внутренней государственной политики, проводят ряд мероприятий с целью пресечения коррупции, в том числе разрабатывает механизм предотвращения и урегулирования противостояния интересов в профессиональной деятельности государственных служащих.

Если выполнить исследование вопроса личной заинтересованности в виде неотъемлемого элемента конфликта интересов, необходимо четко понять правовое разграничение термина. В противном случае может сформироваться некорректная квалификация ситуации, что сформируется при рассмотрении вопроса сфере наличия или отсутствия в деятельности лица фактов коррупционных нарушений, возникающих при конфликте интересов. Рассматриваемая ошибка может спровоцировать нарушение прав и законных интересов человека, в направлении которого рассматривается необходимость применения соответствующих мер ответственности. Параллельно может произойти нарушение принципа неотвратимости ответственности за реализацию коррупционных нарушений.

Самое время изучить вопрос степени очевидности граней личной заинтересованности в контексте правового поля.

В контексте исследования правовых актов, следует сделать акцент на статье 10.2 ФЗ №273.

В п. 1 под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В чем может выражаться личная заинтересованность государственных гражданских и муниципальных служащих

В части 1 ст. 10 под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а

также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов установлена ст. 9 ФЗ № 273 и возлагается:

- 1) на государственных и муниципальных служащих;
- 2) на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;
- 3) 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;
- 4) на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

1. Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

2. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной

(служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

3. Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений, представления заведомо неполных сведений, за исключением случаев, установленных федеральными законами, либо представления заведомо недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

Таким образом, в Законе сказано: личной заинтересованностью можно называть любую возможность, при которой должностное лицо получает финансовое поощрение, либо иное имущество, включая права, услуги, результаты деятельности и прочие выгоды. Следовательно, любые преимущества из приведенного выше перечня могут быть направлены

непосредственно должностному лицу, занимающему должность, в рамках исполнения профессиональных обязанностей по которой оно обязано предотвращать и регулировать вопросы в сфере конфликта интересов. Также в перечне получателей выгоды указаны третьи лица. Они могут находиться в ближайших родственниках коммуникациях с людьми, гражданами или организациями, с которыми ведет взаимодействие человек, занимающий должность, подразумевающую реализацию мер по предотвращению и регуляции вопросов в сфере конфликта интересов.

В контексте описанного термина можно выделить два ключевых параметра.

Однозначно первым критерием является возможность получения доходов или иных выгод. В данном контексте рассматривают деньги и прочее имущество, включая права и услуги, результаты деятельности и иные преимущества. С подробным исследованием данного параметра можно ознакомиться в Методических рекомендациях редакции 2018 года [35]. Там рассматриваются примеры всевозможных доходов и выгод. Чтобы дать квалификацию личной заинтересованности, нужно установить возможность получения доходов.

Второй критерий – наличие получателя потенциальных доходов. Трактовка определения четко указывает на то, что получение доходов любым лицом не является фактором личной заинтересованности с точки зрения законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Данный критерий необходимо устанавливать при разрешении вопросов в сфере конфликта интересов. Здесь отсутствует фактор очевидности. Так в положениях статьи 10.2 ФЗ №273 в перечень получателей выгоды входят:

- 1) Непосредственно должностное лицо, занимающее должность, в рамках которой он обязан принимать различные меры по предотвращению и регуляции вопросов в сфере конфликта интересов.

- 2) Люди, что состоят в близком родстве с данными лицами.

3) Граждане или организации, с которыми должностное лицо и (или) люди, являющиеся его ближайшими родственниками, связаны посредством имущественных, корпоративных или других коммуникаций.

Получается, что в отношении лиц, изложенных в пунктах 1 и 2 списка, можно констатировать однозначность трактовки за счет указания конкретного лица или закрытого списка категорий людей. В пункте 3 данную конкретику констатировать невозможно.

Так возникает некоторая неопределенность, объясняемая возможностью внесения в список получателей выгоды не только людей, которых связывают имущественные или корпоративные коммуникации, а и их близкими родственниками. Получается, что фактор наличия корпоративных или имущественных коммуникаций можно конкретно констатировать. Для этого следует воспользоваться положениями ГК РФ. В свою очередь, встречается термин «близкие отношения». В законодательстве по борьбе с коррупцией его трактовка не предоставлена. Получается, что законодатель создал для инстанции, применяющей право, широкий спектр для личного усмотрения или возможности вынесения необоснованного применения исключительных мер.

Конечно, нужно проводить деятельность, позволяющую минимизировать вероятность того, что при установлении факта наличия близких коммуникаций, будут допускаться ошибки. В целях устранения подобной вероятности предлагается зафиксировать необходимость обязательного использования Методических рекомендаций в редакции 2018 года при рассмотрении подобных дел.

Личная заинтересованность – процесс получения дохода или выгоды без непосредственного участия должностного лица, ведь преимущества направляются людям, которые находятся в близких отношениях с ним. При выявлении данного обстоятельства следует дополнительно определить важные факторы, подтверждающие описанное явление. То есть обязательно

должны быть отношения в особой доверительной форме. Признаками таких коммуникаций являются:

1. Сожительство;
2. Регистрация по одному адресу;
3. Совместная хозяйственная деятельность;
4. Внебрачные дети;
5. Финансовое участие;
6. Оплата различных расходов человека;
7. Совместное проведение свободного времени на постоянной основе;

8. Подарки высокого уровня ценности;

9. Прочие обстоятельства, позволяющие прийти к выводу, что жизнедеятельность, состояние здоровья, а также благополучие человека стали особой ценностью для лица, занимающего определенную должность [10, с. 127]. Есть наглядные примеры таких коммуникаций: родственники любого уровня (включая самую дальнюю родню), муж/жена (включая бывших), друзья по школе или иному центру обучения, коллеги (включая бывших) соседи и иные лица. В данном контексте изложены потенциальные способы получения данных, изобличающих наличие близких отношений:

1. Открытие источники – реестры, базы данных, электронные площадки, социальные сети и т.д.
2. Реализация специализированных проверочных мероприятий.

Сторонником данного подхода к решению проблемы определения личной заинтересованности в контексте «близких отношений» с предположительной стороной конфликта интереса является М.В. Пресняков [41, с. 37].

Характерным признаком наличия у служащего политической заинтересованности является его позиция, относительно общеполитических процессов, событий и явлений. Когда служащий сильно втягивается в процессы политического характера, может оказываться определенное

воздействие на исполнение им должностных обязанностей (например, когда необходимо принимать решение в сфере поддержки конкретных политических организаций) [17, с. 609]. Основываясь на приведенных выше обстоятельствах, можно прийти к выводу и поддержать классификацию, предоставленную комиссией по борьбе с актами коррупционной деятельности, где предложено разделить заинтересованность на две категории: материальный и нематериальный интерес [48, с. 86].

Так, при помощи сравнительной характеристики борьбы между интересами и личной заинтересованностью удалось заметить наличие желания со стороны государства укрепить институцию борьбы с коррупцией:

1. Понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» унифицированы в случае рассмотрения вопросов, связанных с разнообразными категориями публичных должностных лиц. В данной формулировке можно заметить четкую демонстрацию одного из направлений преобразований антикоррупционного законодательства, находящегося в подчинении нескольких детерминантов. Одним из них стало развитие комплекса мер антикоррупционных санкций и унификация их содержания. Чтобы добиться поставленной цели, законодатель интегрировал в ФЗ №273 универсальное понятие «конфликт интересов», тем самым исключив его из отраслевого федерального законодательства, направленного на регуляцию профессиональной деятельности всевозможных категорий публичных должностных лиц. Таким образом, трактовка понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» была изъята из частей 1 и 2 статьи 14.1 ФЗ №25. Параллельно появилось уточнение, что цели ФЗ №25 достигаются при помощи понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», трактовка которым предоставлена в положениях частей 1 и 2 ФЗ №273.

2. Перечень субъектов, чья деятельность может быть связана с конфликтом интересов, значительно расширился. Теперь ими являются: государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, в профессиональные обязанности которых входит принятие мер в сфере

предотвращения и/или регуляции конфликтов интересов, особенно в направлении сектора государственного управления, то есть лица, занимающие должности в государственном аппарате. Так становится очевидным наличие другой детерминанты в трансформации антикоррупционного законодательства. Другими словами, антикоррупционные санкции и процесс их применения для разных категорий должностных лиц стали унифицированными [69].

Антикоррупционные санкции, направленные на государственных и муниципальных служащих, затрагивают значительно больше публичных должностных лиц. Данная тенденция отразилась в ФЗ №273. Поэтому действие правового акта распространилось на людей, занимающих должности в государственном (муниципальном) секторе, сотрудников ЦБ РФ, коллектив федеральных фондов, государственных корпорациях, публично-правовых организациях, а также других структурах, сформированных РФ на базе федерального законодательства, организациях, сформированных с целью реализации задач, которые поставлены перед федеральными государственными инстанциями и т.д. Данный сценарий развития антикоррупционного законодательства базируется на праве федерального законодателя вводить в направлении муниципальных чиновников обязанности, которые напоминают деятельность лиц, что являются государственными и муниципальными служащими или замещают данные должности. Такое направление развития законодательства отмечается КС РФ в определении №135-О [28]. Ранее оно было направлено на сенаторов РФ и депутатов Госдумы на базе Постановления № 34-П [38]. Также следует отметить, что одним из направлений работы в сфере увеличения уровня эффективности борьбы с коррупцией на уровне законодательства определяется унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц занимающих государственные и муниципальные должности РФ, субъектов РФ, а также формирование для изложенного перечня служащих и лиц антикоррупционных ограничительных мер. Специальный

комитет Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению выступил с поддержкой идеологии статьи 10 ФЗ №273. Имеется в виду редакция, где интегрированы определения «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», а также предоставлена их обобщенная трактовка, без уточнения должностного положения лица. Рассматриваемый подход позволяет сохранять возможность, в случае необходимости за счет нормативов специализированного федерального законодательства, направленного на регуляцию нюансов в сфере гражданско-правового статуса всевозможных должностных лиц, сформировать особенности для формирования указанных понятий. Сейчас рассматриваемая возможность, например, была реализована в понятиях «конфликт интересов педагога» в положениях ФЗ №273, «конфликт интересов в рамках реализации медицинской и фармацевтической деятельности, включая разработку и анализ клинических рекомендаций» в ФЗ №323, о деятельности автономных организаций, НКО.

3. Личная заинтересованность в случае конфликта интересов может оказать влияние на качество, объективность и беспристрастность при исполнении профессиональных обязанностей или реализации полномочий. Рассматриваемые дополнения были введены, ведь в профильных законодательных актах, задающих регламент особенностям правового статуса лиц, занимающих государственные и муниципальные должности. Реализация их профессиональной деятельности, в основном, объясняется понятием «осуществление полномочий». Интересный факт. Сначала в законодательных актах применяли понятие «служебные (должностные) обязанности. Оно было применимо в направлении сенаторов РФ, депутатов Госдумы, а также председателя Банка РФ. Для указанного перечня лиц федеральное законодательство устанавливает специальный статус, позволяющий им реализовывать полномочия.

4. Отдельного внимания заслуживают ситуации, когда наглядно демонстрируется конфликт интереса. Сюда же относятся случаи, когда

фиксируется факт или потенциальная возможность формирования противоречий между личными интересами служащего, а также правами и интересами граждан, организаций, общественности или государства. Благодаря действующим положениям законодательных актов ситуации, когда подобные конфликты становятся причиной причинения вреда, полностью исключаются. Поэтому корректно выстроить гипотезу, что фактором, из-за которого возникают противоречия между личным интересом лица и интересами общества и государства, можно назвать отсутствие объективности и беспристрастности при выполнении рассматриваемым чиновником профессиональных обязанностей. На базе изложенного можно сделать вывод, что лицо пренебрегает принципами «объективность» и «беспристрастность» в рамках реализации профессиональных обязанностей по причине наличия фактора личной заинтересованности. Данная тенденция полноценно отражается в обновленной трактовке определения конфликт интересов.

2.3 Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе

Данный порядок регулируется статьей 11 ФЗ № 273.

Государственный служащий согласно ч. 1 ст. 10 ФЗ № 273, обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Государственный служащий обязан уведомить представителя нанимателя (работодателя), иное уполномоченное лицо, определенное Федеральным законом, другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций, публично-правовых

компаний, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

В соответствии со ст. 11.1 ФЗ № 273 служащие Центрального банка Российской Федерации, работники, замещающие должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, лица, замещающие должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, обязаны в соответствии со статьями 9 - 11 настоящего Федерального закона уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов в порядке, определяемом нормативными актами федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций, публично-правовых компаний, Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов.

Представитель нанимателя, работодатель, иное уполномоченное лицо, указанное в части 2 ст. 11 ФЗ № 273, если им стало известно о возникновении у госслужащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязаны принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения лица, указанного в части 1 ст. 10 ФЗ № 273, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является лицо, указанное в части 1 ст. 10 ФЗ № 273, осуществляются путем отвода или самоотвода указанного лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Непринятие лицом, указанным в части 1 статьи 10 ФЗ № 273, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В случае, если лицо, указанное в части 1 статьи 10 ФЗ № 273, владеет ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Для квалификации ситуации в качестве конфликта интересов необходимо достоверно установить одновременное наличие следующих обстоятельств:

- наличие личной заинтересованности;
- фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности;
- наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Зачастую возникновение конфликта интересов связано с:

- служебной зависимостью (подчиненностью) с лицом, связанным родством или свойством;
- осуществлением контрольных функций;
- реализацией функций государственного управления государственным служащим непосредственно в отношении себя;
- предоставлением государственных услуг;
- предоставлением субсидий;
- осуществлением государственных закупок;
- осуществлением государственными служащими отдельных функций государственного управления в отношении лиц, связанных родством или свойством;
- выполнение иной оплачиваемой работы;
- взаимодействие с бывшим работодателем после увольнения с государственной службы;
- получение подарков, иных благ за осуществление отдельных функций государственного управления.

Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов включают в себя:

- изменение должностного или служебного положения лица, явившегося стороной конфликта;
- отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей;
- отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта;

- отвод лица, являющегося стороной конфликта;
- самоотвод лица, который является стороной конфликта;
- передача принадлежащих лицу ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление.

Публичные должностные лица обязаны принимать меры во избежание конфликта интересов. Так, государственное должностное лицо в случае необходимости должен осуществить самоотвод. Положения пятой части ст. 11 ФЗ № 273 устанавливают, что случаи самоотвода, а также процедура его осуществления регулируются российским законодательством.

Антикоррупционное законодательство не устанавливает деталей этого процесса. Изучение нормативных правовых актов различных органов государственного управления констатирует, что на практике процессуальные вопросы заявления самоотвода государственными должностными лицами, не подлежат никакому регулированию. Представляется, что самоотвод государственного должностного лица означает, что он сам отстраняется от рассмотрения определенного дела или от надзора за конкретной сферой деятельности, в том числе принятия того или иного административного решения в случаях, когда его личные интересы могут противоречить этому решению. В качестве примера можно привести случай, когда государственное должностное лицо может заявить самоотвод, т.е. являясь членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности в публичном ведомстве, а один из кандидатов является его родственником.

Представляется целесообразным подавать заявление о самоотводе в письменной форме и направлять его работодателю с соблюдением процедуры уведомления, установленного работодателем, отказаться от выгоды, вызывающей конфликт интересов.

Нормативное требование об отказе от выгоды, создающей конфликт интересов, включено в нескольких нормах (ч. 4 ст. 11 ФЗ № 273, ч. 2.1 ст. 14.1 ФЗ № 25).

Действующее законодательство не регулирует порядок отказа от выгоды, вызвавшей конфликт интересов, аналогично, как и порядок самоотвода. Такое обстоятельство вызывает сложности в применении государственными служащими указанной профилактической меры [7, с. 43].

В научной среде поддерживается точка зрения, что государственные служащие, не нарушая положения статьи 11 ФЗ № 273, в случае отказа от выгоды, всегда обязаны уведомить работодателя о возникшем конфликте интересов либо о том, что он может возникнуть. В том числе считается, что в данном уведомлении государственный служащий должен указать на обязанность не совершать какие-либо действия либо обязанность вернуть денежные средства (имущество) в случае, когда он получил данную выгоду. Мы считаем, что такой отказ разумен только в том случае, если существует только одна возможность получить конкретную выгоду. Появление такой возможности на систематической основе создаст конфликт интересов, который можно разрешить лишь посредством изменения должностных (служебных) обязанностей или перевода госслужащего на другую должность. Поэтому мы считаем, что порядок отказа от выгоды, вызывающей конфликт интересов, должен четко законодательно регламентирован.

3. Отвод государственного служащего. При применении в качестве меры предотвращения или урегулирования конфликта интересов отвода государственного служащего содержание должностного регламента не меняется. Государственный служащий отводится от выполнения отдельной задачи (поручения) [50, с. 39].

С целью разрешения конфликтных ситуаций действующим законодательством не регламентируется возможность формирования комиссии в порядке, установленном региональными и муниципальными правовыми документами. Формирование комиссий – это важный компонент механизма разрешения конфликта интересов [67, с. 71].

Нормативной базой в части регулирования вопросов, связанных с функционированием таких комиссий, выступают нормы Указа Президента

Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [52] (далее – Указ № 821). Несмотря на то, что Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом № 821 (далее – Положение, утверждённое Указом № 821) распространяется на федеральные органы исполнительной власти, оно в силу рекомендации, закрепленной в пункте 8 Указа № 821, является правовым ориентиром для деятельности комиссий, создаваемых в региональных исполнительных органах, а также в органах местного самоуправления.

Так, Комиссия также проверяет материалы проверки полноты и достоверности представленных сведений о доходах, информирует и координирует работу государственных служащих в организациях после прекращения трудовых отношений.

В Методических рекомендациях 2018 г. под достаточной информацией, являющейся основанием для проведения проверки, предлагается понимать сведения, свидетельствующие о наличии личной заинтересованности при реализации должностным лицом своих полномочий и требующие подтверждения. Такие сведения могут содержаться в информации, представленной в письменном виде в установленном порядке должностными лицами, органами и организациям указанными в Положении о антикоррупционной проверке. Основанием для проведения проверки может, в том числе быть информация, ставшая известной работнику органа по профилактике коррупционных правонарушений, в ходе анализа сведений о доходах, из обращений граждан и организаций или открытых источников (размещенные в сети «Интернет» государственные реестры, в том числе иностранные, средства массовой информации, сведения, публикуемые в социальных сетях и т.д.).

По итогам рассмотрения вопроса о несоблюдении служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов комиссия принимает одно из следующих решений:

а) установить, что служащий соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов;

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

Рассмотрим ситуации, когда должностным лицом исполнена обязанность по недопущению возможности возникновения конфликта интересов.

Так, Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия по урегулированию конфликта интересов) установлено следующее. Государственный служащий включен в состав коллегии государственного органа субъекта Российской Федерации (далее – Коллегия). На заседаниях члены Коллегии рассматривают дела об установлении тарифов, в том числе дают оценку представленным организациями обосновывающим материалам, отдельным статьям расходов, подготовленным предварительным расчетам подлежащих установлению тарифов, озвученным доводам представителей организаций, в связи с чем государственный служащий, являющийся членом Коллегии, обладает полномочиями, позволяющими оказать влияние на результаты рассмотрения Коллегией вопросов об установлении тарифов для конкретных организаций.

Одна из указанных организаций связана имущественными и корпоративными отношениями с братом супруги государственного

служащего, так как он занимает в ней должность заместителя руководителя, получает заработную плату и стимулирующие выплаты.

Устанавливаемые Коллегией тарифы напрямую влияют на доходы организации. В соответствии с ч. 2 ст. 10 ФЗ № 273 возможность получения доходов организацией, которая связана с братом супруги государственного служащего корпоративными и имущественными отношениями, образует личную заинтересованность государственного служащего.

В силу имеющихся полномочий государственного служащего при рассмотрении им на заседании Коллегии вопросов в отношении указанной организации личная заинтересованность может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей, что в соответствии со ст. 10 ФЗ № 273 свидетельствует о возможности возникновения конфликта интересов.

Государственным служащим, как только ему стало известно о том, что на очередном заседании Коллегии запланировано рассмотрение вопроса в отношении организации, в которой работает брат его супруги, направлено уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление о личной заинтересованности).

Комиссией по урегулированию конфликта интересов приняты решения:

– признать, что при исполнении государственным служащим должностных обязанностей личная заинтересованность может привести к конфликту интересов;

– рекомендовать руководителю государственного органа принять меры по недопущению возникновения конфликта интересов.

Решение представителя нанимателя: в целях предотвращения конфликта интересов принято решение об отстранении государственного служащего от рассмотрения вопросов в отношении организации, в которой

брат его супруги занимает должность заместителя руководителя. Решение оформлено приказом государственного органа.

Рассмотрим еще одну ситуацию.

В полномочия государственного служащего, замещающего должность в отделе горного и технологического надзора территориального органа федерального государственного органа в субъекте Российской Федерации (далее – территориальный орган), входит проведение проверок соблюдения недропользователями требований законодательства Российской Федерации по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами.

Дочь государственного служащего назначена на должность руководителя отдела геолого-разведочных и геохимических работ в области изучения недр научно-исследовательской и проектной организации, осуществляющей деятельность в том же субъекте Российской Федерации, связана с данной организацией имущественными отношениями, так как занимает в ней должность, получает заработную плату и стимулирующие выплаты.

Научно-исследовательская и проектная организация, в которой занимает должность дочь государственного служащего, не является недропользователем, не относится к организациям, в отношении которых территориальный орган осуществляет надзорные функции.

В соответствии с ч. 2 ст. 10 ФЗ № 273 возможность получения доходов организацией, которая связана с дочерью государственного служащего имущественными отношениями, образует личную заинтересованность государственного служащего.

Вместе с тем в силу отсутствия возможности реализации полномочий государственного служащего в отношении рассматриваемой организации личная заинтересованность не может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей, что в соответствии со ст. 10 ФЗ № 273 свидетельствует об отсутствии возможности возникновения конфликта интересов.

Государственным служащим, как только ему стало известно о назначении дочери на указанную должность, направлено уведомление о личной заинтересованности.

Комиссией по урегулированию конфликта интересов принято решение: признать, что при исполнении государственным служащим должностных обязанностей конфликт интересов отсутствует.

Далее рассмотрим ситуацию, когда должностным лицом не исполнена обязанность по недопущению возможности возникновения конфликта интересов.

Так, в полномочия заместителя руководителя государственного органа субъекта Российской Федерации (далее – государственный орган) входит принятие решений о выделении субсидий на выполнение государственных заданий подведомственным государственным органам учреждениям (далее – подведомственные учреждения).

Одно из подведомственных учреждений, получающих субсидии на выполнение государственного задания, связано с супругом дочери заместителя руководителя государственного органа корпоративными и имущественными отношениями, так как он занимает в данном учреждении должность заместителя руководителя, получает в нем на основании трудового договора заработную плату и стимулирующие выплаты.

Предоставление субсидий напрямую влияет на финансовое положение подведомственного учреждения. В соответствии с ч. 2 ст. 10 ФЗ № 273 возможность получения доходов подведомственным учреждением, которое связано с супругом дочери заместителя руководителя государственного органа имущественными отношениями, образует личную заинтересованность заместителя руководителя государственного органа.

В силу имеющихся полномочий заместителя руководителя государственного органа при рассмотрении им вопросов в отношении подведомственного учреждения личная заинтересованность может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных

обязанностей, что в соответствии со ст. 10 ФЗ № 273 свидетельствует о возможности возникновения конфликта интересов.

Комиссией по урегулированию конфликта интересов установлено, что заместитель руководителя государственного органа не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникшем конфликте интересов, а также не принял иных мер по недопущению и урегулированию конфликта интересов.

При рассмотрении вопроса о применении меры ответственности за нарушение требований антикоррупционного законодательства комиссией по урегулированию конфликта интересов учитывалось следующее.

По результатам проведенной проверки фактов вынесения необоснованных решений о выделении рассматриваемому государственному учреждению бюджетных ассигнований, а также иных нарушений выявлено не было.

Случаев недобросовестного исполнения заместителем руководителя государственного органа должностных обязанностей, в том числе иных нарушений антикоррупционного законодательства, в предыдущие периоды установлено не было. Дисциплинарных взысканий заместитель руководителя государственного органа не имеет, непосредственным руководителем представлена положительная характеристика.

Комиссией по урегулированию конфликта интересов приняты решения:

– установить, что заместитель руководителя государственного органа не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникшем конфликте интересов, а также не принял иных мер по недопущению и урегулированию конфликта интересов;

– рекомендовать представителю нанимателя принять меры по урегулированию конфликта интересов у государственного служащего и применить к заместителю руководителя государственного органа меру ответственности в виде выговора.

Решение представителя нанимателя:

– отстранить заместителя руководителя государственного органа от принятия решений о выделении субсидий на выполнение государственного задания подведомственному учреждению, в котором супруг его дочери занимает должность заместителя руководителя;

– применить к заместителю руководителя государственного органа меру ответственности в виде выговора.

Решение оформлено распоряжением руководителя субъекта Российской Федерации.

Кроме того, ФЗ № 273 прямо возлагает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов:

– на государственных и муниципальных служащих;

– на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;

– на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

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

Из анализа доктрины и практической деятельности госслужащих возможно выделить типичные случаи конфликта интересов в деятельности государственных служащих:

– создание благоприятных условий для родственников и иных близких лиц, трудовая деятельность которых связана с непосредственным

подчинением госслужащему, либо имеется возможность влияния на условия работы или службы;

– участие госслужащего в коммерческой или иной оплачиваемой деятельности, не отнесенной к разрешенным видам совмещения трудовой функции;

– владение имуществом, не отражаемым в декларациях о доходах;

– получение подарков, услуг от третьих лиц в качестве благодарности за непосредственное осуществление служебных функций;

– взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения со службы;

– использование служебной информации и ряд иных ситуаций [9, с. 39].

Учсть и отразить в законодательстве все случаи, порождающие конфликт интересов, представляется затруднительным. В связи с этим, особое значение приобретает деятельность органов прокуратуры, направленная на выявление и предотвращение подобных ситуаций. Наделение прокуратуры такими полномочиями соответствует тезису о том, что «самым надежным сдерживающим фактором коррупции является эффективная аполитичная система контроля» [16, с. 62].

В практической деятельности органов прокуратуры важное значение для снижения общего уровня преступлений коррупционного характера имеет профилактическая работа, направленная на предотвращение конфликта интересов. В частности, органами прокуратуры проводятся просветительские, образовательные, разъяснительные мероприятия, направленные на формирование устойчивых антикоррупционных моделей поведения государственных и муниципальных служащих. Важность проведения подобного рода мероприятий определяется тем, что решающее значение для предотвращения конфликта интересов имеет правомерная деятельность государственных служащих.

Многие страны для предотвращения возникновения коррупционных проявлений используют карательные меры [71], однако в современном мире наиболее эффективным, последовательным и результативным способом является подход, направленный на устранение возможностей для реализации коррупционных проявлений. И в этом смысле конфликт интересов - одна из важнейших областей регулирования [2, с. 3].

Для государственных служащих разрабатываются типовые ситуации возникновения конфликта интересов, а также им доступны должностная инструкция, регламент по урегулированию конфликта интересов. Обладая данной информацией, госслужащий обязан принять меры по предотвращению конфликта интересов.

Так, в Памятке для служащих, составленной Генеральной прокуратурой РФ, рассматривается ряд ключевых ситуаций, в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным. Среди них:

- выполнение отдельных функций государственного или муниципального управления, а также осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;

- нахождение родственников и иных близких лиц в служебной зависимости от должностного лица, неправомерное назначение их на должности, выплата им вознаграждений, принятие иных необоснованных решений кадрового характера;

- участие должностных лиц в коммерческих организациях, в отношении которых осуществляется контрольная или надзорная деятельность;

- заключение государственных или муниципальных контрактов на выполнение работ или оказание услуг с исполнителями, являющимися родственниками или иными близкими лицами служащего;

– предоставление со стороны служащего аффилированным лицам государственных или муниципальных услуг, грантов, субсидий из средств соответствующих бюджетов, выделение земельных участков для строительства объектов недвижимости и распределении иных ограниченных ресурсов;

– владение служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) [21].

Анализ показал, что во всех случаях конфликт интересов обусловлен определенными действиями (бездействием) чиновников в отношении аффилированных к ним лиц как физических, так и юридических. В основном выявленные факты связаны с возможностью оказания преференций себе либо близким родственникам.

Как показывает практика, в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства.

Основой правового регулирования конфликта интересов в любой сфере правоотношений является установление обязанности принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

В связи с этим стоящие перед органами прокуратуры задачи по осуществлению надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов на государственной службе представляют особую актуальность [47, с. 24].

Для решения проблемы профилактики конфликта интересов для государственных служащих необходимо проводить образовательные семинары и курсы [6, с. 92].

Участники семинаров могут обсуждать успешные практики выявления конфликта интересов в органах государственной власти и подведомственных учреждениях.

При организации работы и порядка урегулирования конфликта интересов представляется возможным предложить следующие рекомендации:

1. Привлекать к работе конфликтной комиссии квалифицированных работников, которые могут рассматривать спорные и неоднозначные ситуации по конфликту интересов и возможности его урегулирования.

2. В проектах правовых актов прописать условия участия независимых экспертов их материально-техническое обеспечение, обеспечить их независимость и определить ответственность.

3. В проектах правовых актов утвердить требования, что участие в конфликтной комиссии независимых экспертов не является обязательным условием. Данное условие актуально для отдаленных территорий в связи с низкой транспортной доступностью или других причин, связанных, например с дефицитом местного бюджета.

Важно отметить, что нормативные предписания в части регулирования рассматриваемых комиссий в основном соответствуют федеральным правовым положениям; если учесть специфику каждого региона или муниципалитета и критически на них опираться, то такое решение видится обоснованным и эффективным. Важнейшей задачей государства в последние годы стало совершенствование государственного управления и эффективная борьба с коррупцией государственных и муниципальных органов власти. В данном контексте процесс разрешения конфликта интересов следует рассматривать как один из основных антикоррупционных методов и механизмов обеспечения эффективного функционирования официальных правоотношений [27, с. 39]. В то же время из-за сложности проблемы коррупции невозможно организовать внутреннюю структуру подразделений, направленную на борьбу с коррупцией, без комиссий, выполняющих задачи

по соблюдению требований поведения сотрудников и разрешению конфликтов интересов [36, с. 30]. Конфликт интересов всегда означает конфликт между частными и публичными интересами. В то же время такой конфликт не всегда приводит к коррупции. Государственные чиновники иногда оказываются в конфликте интересов против своей воли. Тем не менее, конфликт интересов требует качественного контроля за решениями, которые они принимают. Подводя итогу, можно констатировать, что функции комиссий по урегулированию конфликта интересов представляют собой активные действия борьбы с коррупцией, а сами комиссии являются уникальными институтами управления морально-этическими отношениями в административных аппаратах как государственных, так и муниципальных органов власти.

Глава 3 Проблемы и практика противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе

3.1 Нормативно-правовые требования, предъявляемые к поведению государственных служащих

Поведение государственных служащих неразрывно связано с формированием их положительного имиджа.

Само формирование положительного имиджа представляется достаточно сложным и имеет комплексный характер, обязывающий учитывать ряд факторов, которые могут как навредить, так и способствовать быстрому прохождению данного процесса, а именно: наличие программ, материалов, интервью, доступных для СМИ, в которых находят отражение самые главные профессиональные аспекты и результаты деятельности государственного служащего; элементы случайного негативного влияния на сознание граждан [25, с. 127].

Говоря об актуальности положительного имиджа государственных служащих, следует отметить, что, во-первых, практическая значимость его обусловлена законодательной регламентацией правил и норм поведения государственных служащих, а также их отношением к профессиональному долгу, во-вторых, его формирование необходимо для изменения и коррекции старых установок и стереотипов, преобладающих в современном обществе, относительно представлений о чиновнике как нечестном, корыстном и коррумпированном работнике. В данном случае проблема заключается в том, что население начинает переносить негативное отношение с личности на весь аппарат государственной службы, идет искаженное представление населения об органах власти в целом, которое передается из поколения в поколение, тем самым формируя уже у подрастающего поколения негативное впечатление о государстве и государственном управлении.

Служебное поведение государственных служащих определяется как совокупность этических норм:

- предписанные правила, определяющие внутреннее убеждение должностного лица; – установка законов, предъявляемых государством к определению отношений должностного лица с гражданским обществом;
- список требований, которые образуют результативность государственной службы.

Существуют следующие нормативно-правовые акты, включающие нормы этического поведения государственных гражданских служащих:

- Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [54].

Нормы этих правовых актов отражают вопросы поведения государственных служащих при исполнении ими своих обязанностей, а также поведенческие принципы деятельности государственных служащих [1, с. 32].

Основным документом, устанавливающим единые правила служебного поведения для всех государственных служащих, является Этический кодекс служебного поведения государственных гражданских служащих [51].

На рисунке 1 представлены основные принципы поведения государственных служащих согласно этическому Кодексу.

Таким образом, становится очевидным, что основные принципы этического Кодекса вполне соответствуют требованиям к исполнению государственным служащим своих обязанностей. А значит, поведенческая составляющая деятельности государственных служащих выступает неотделимым компонентом надлежащего эффективного функционирования государственных органов [5, с. 634].



Рисунок 1 – Основные принципы поведения государственных служащих по этическому Кодексу

Согласно правовым нормам, установленным ст. 20.2 ФЗ № 79, человек, собирающийся стать чиновником, обязан предоставлять нанимателю информацию, размещенную им ранее в сети Интернет. Необходимо отметить факт того, в действующих нормативно-правовых актах Российской Федерации отсутствует единый подход к формированию требований служебного поведения чиновников. По этой причине для того, чтобы конкретизировать правовые нормы, которые содержатся в ст. 20.2 ФЗ № 79 Министерством труда Российской Федерации было разработано специальное Письмо от 11.10.2017 № 18-4/10/В-7931 «О направлении Рекомендаций» (вместе с «Рекомендациями по соблюдению чиновниками этических норм

для оказания противодействия коррупционной деятельности» [34]) и указало минимальные требования и общие правила относительно размещений ими материалов в Интернете. К таковым в частности относится следующее:

- 1) требования к размещению в интернете медиаконтента;
- 2) требования к общению в интернете во внеслужебное время;
- 3) требования к использованию своего должностного положения в Интернете.

Причем весьма примечательным является факт того, что даже положения этого письма не детализируют каждое из требований, по этой причине для того чтобы найти решение этой проблемы должны быть разработаны более конкретные требования, которые, смогли бы увеличить профессиональную компетенцию чиновников, а их четкая формулировка наряду с прозрачностью обеспечит чиновникам возможность свободно приспосабливаться к постоянному совершенствованию различного рода информационных технологий и выполнять все профессиональные задачи и обязанности, стоящие перед ними. Это могут быть нижеперечисленные требования [8, с. 83].

Требования к публичным высказываниям чиновников в сети Интернет. К таковым мы в частности предлагаем отнести различного рода положения, говорящие о необходимости не делать различного рода громкие заявления в ходе публичных выступлений. Того же самое требование относится и к различного рода информации, содержащей абсолютно ничем не обоснованную критику чиновником определенного органа государственной власти Российской Федерации или же органа Местного самоуправления Российской Федерации. Так, например, двадцать девятого декабря две тысячи девятого года чиновником А.Н. Мумолиным в интернет был выложен ролик, в котором он резко негативно отзывается о работе ОВД, где он работал, за что его сначала привлекли к дисциплинарной ответственности, а после инцидента и вовсе уволили. Необходимо заметить, что подобного рода

нарушения с развитием различного рода информационных технологий резко участились [39].

Требования к размещению информации о месте работы чиновника, а также о должности, которую он занимает. Сюда должны быть включены положения, в соответствии с которыми чиновник не должен оставлять данные, по которым его можно идентифицировать, регистрируясь на различного рода сомнительных веб-ресурсах, потому что это может привести к утечке его конфиденциальных данных. Что впоследствии может быть использовано против него.

Требования, которые касаются размещения чиновниками в интернете различного рода информации, которая носит провокационный характер. По причине того, что чиновник - пример для подчиненных и формирует их дальнейшее поведение, он не имеет права на размещение на своих страницах в соцсетях информации, способной вызвать сомнения в его порядочности и тем самым подорвать общественное доверие к деятельности органам власти, к примеру материалам, изображающих наркотики.

Требования, которые касаются размещению различного рода рекламных материалов у себя на страницах в социальных сетях. В силу правовых норм, которые установлены пунктом 5 статьи 5 Федерального закона РФ от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» рекламные материалы не должны указывать на то, что рекламируемый объект одобрен органами власти, по этой причине делать обращения к своим читателям в корыстных целях чиновник не имеет права. Иначе это бы означало, что качество рекламируемого товара гарантируется государством, а такая ситуация породила бы недобросовестную конкуренцию между участниками рынка [68].

Требования к вступлению в публичные сообщества в сети Интернет. В связи с тем, что такое лицо занимает ответственную должность, все-таки ему следует давать отчет в своих действиях и вступать только в те паблики (группы), которые не несут в себе какой-либо неприемлемый контент.

Необходимо отметить, что статья 20.2 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» также указывает на то, что лицо, которое рассчитывает на замещение должности государственного и муниципального служащего, должно пройти определенный порядок и заполнить форму по предоставлению сведений об адресах сайтов, где оно ранее размещало информацию о себе.

В целях предотвращения грубого и оскорбительного поведения сотрудников органа власти в сфере информации необходимо развивать или совершенствовать существующие требования к этическому поведению государственных и муниципальных служащих в цифровом пространстве. «Если раньше до развития «Интернет-ресурсов» поведение чиновников оставалось в пределах его окружения, то сейчас информация распространяется мгновенно, охватывая огромное количество граждан или пользователей» [12, с. 33].

Государственные служащие в связи с ростом интернет-пользователей в нашей стране, так же, как и граждане, обязаны соблюдать поведенческие правила в цифровой среде. Международная практика свидетельствует о роли и значении нормативных актов поведенческого регулирования отношений в цифровом окружении, среди которых можно отметить такие как:

- «Кодекс этики информационного общества»;
- «Декларация принципов»;
- «Построение цифрового общества».

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

При изучении судебной практики по делам в сфере применения законодательства о противодействии коррупции установлено, что у судов не возникает серьезных затруднений при рассмотрении дел данной категории.

Практически все дела решены в пользу работодателей и органов прокуратуры. Это объясняется, в первую очередь, активной позицией, направленной на борьбу со всеми проявлениями коррупции.

Так, одним из последних рассмотренных дел Верховным Судом РФ, представляющим интерес, стало дело, в котором административный истец нарушение своих прав связывал с тем, что приказом руководителя Сибирского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору он был уволен с государственной службы в связи с утратой доверия нанимателя, в то время как комиссией было рекомендовано применить к нему взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии. Вступившим в законную силу решением Советского районного суда г. Новосибирска от 22 февраля 2019 г., оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении иска ФИО2 о признании незаконным приказа о расторжении служебного контракта и увольнении с государственной должности отказано [4].

Представитель Президента Российской Федерации административный иск не признал, указав в письменных возражениях, что Положение издано в пределах полномочий Президента Российской Федерации, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления ФИО2 отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить ввиду незаконности и необоснованности, неправильного определения судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и принять новое решение об удовлетворении административного иска.

Представитель Президента Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу полагает, что решение суда первой инстанции

вынесено при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права, просит рассмотреть апелляционную жалобу в его отсутствие.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Закон о государственной гражданской службе, как это следует из его преамбулы, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Статья 19 Закона о государственной гражданской службе, посвященная вопросам урегулирования конфликтов интересов на гражданской службе, в числе прочего предусматривает образование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов правовым актом государственного органа в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, состав которой формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения (части 5-7).

В силу части 8 приведённой нормы федерального закона положение о комиссиях утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Во исполнение полномочий, делегированных федеральным законом, Президент Российской Федерации утвердил Положение. Предписания Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых

актов федеральных органов исполнительной власти» при его издании были соблюдены.

С учётом изложенного суд первой инстанции правомерно исходил из того, что Положение утверждено в пределах полномочий Президента Российской Федерации при соблюдении процедуры принятия и правил введения нормативного правового акта в действие.

Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции, особенности соблюдения ограничений, запретов и требований, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции названным федеральным законом и другими федеральными законами (пункты 1, 3 части 1 статьи 5 ФЗ № 273).

Профилактика коррупции осуществляется в числе прочих мер применением такой меры, как установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включённую в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (пункт 4 статьи 6 ФЗ № 273).

Такое правовое регулирование направлено на предотвращение и преодоление коррупции, обусловлено спецификой государственной службы, поступая на которую гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду, право выбирать род деятельности и профессию и добровольно избирает профессиональную деятельность,

предполагающую наличие определённых запретов и обязанностей, связанных с реализацией особых, публично-правовых полномочий.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 592 ФЗ № 79 подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

В силу статьи 593 указанного закона, на несоответствие которой оспариваемых норм Положения ошибочно ссылается административный истец, взыскания, предусмотренные статьями 59' и 59, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведённой подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии. С согласия гражданского служащего и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения взыскание, за исключением увольнения в связи с утратой доверия, может быть применено на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения такого гражданского служащего (часть 1). При применении взысканий, предусмотренных статьями 59' и 592 названного федерального закона, учитываются характер совершённого гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и

запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей (часть 2).

Указанными процедурами, в рамках которых решается вопрос, является ли выявленное нарушение обязанности по представлению требуемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера основанием для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, обеспечивается обоснованность соответствующих решений коллегиального органа (комиссий), носящих рекомендательный характер, а окончательное решение, основанное на всесторонней оценке полученных документов, сведений и мнений, принимается представителем нанимателя.

Закрепляя специальный порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, оспариваемые нормы возлагают на подразделение кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, с одной стороны, проведение проверки, имеющей целью предупреждение коррупции, с другой стороны, обеспечение защиты государственного гражданского служащего от необоснованного увольнения, направлены на соблюдение баланса публичных интересов и частных интересов государственного гражданского служащего, не могут расцениваться как нарушающие права административного истца в упоминаемом им аспекте, являются ясными и определёнными.

Доводы административного истца, повторённые в апелляционной жалобе, об исключительном правомочии комиссии принимать обязательные для представителя нанимателя рекомендации о наложении взысканий на государственных служащих, связанных с несоблюдением ограничений и запретов, установленных в целях борьбы с коррупцией и связанных с утратой доверия, лишены правовых оснований. Данные доводы противоречат как

приведённым выше положениям ФЗ № 79, согласно которым решение об утрате доверия к государственному служащему принимает не комиссия, а представитель нанимателя, так и пункту II части 1 статьи 37 этого же закона, закрепляющему право представителя нанимателя на расторжение служебного контракта с гражданским служащим в связи с утратой доверия в случаях несоблюдения им соответствующих ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции не назначил по данному административному делу дополнительную лингвистическую экспертизу, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, поскольку на основании статьи 77 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд назначает экспертизу, если в ходе рассмотрения административного дела возникают вопросы, требующие специальных знаний. По данному делу такие обстоятельства отсутствуют. ФИО2, участвовавший в заседании суда первой инстанции, такого ходатайства не заявлял.

Довод апелляционной жалобы о ненадлежащем исследовании судом заключения эксперта-лингвиста от 16 декабря 2022 г. № 399/22, предоставленного ФИО2 относительно лингвистического исследования словосочетаний «применение взыскания», «принятие решения о применении взыскания» и «на основании», смысловых противоречий федерального закона и пунктов 30, 34 Положения несостоятелен, поскольку противоречит содержанию обжалованного решения. Указанное исследование эксперта-лингвиста является частным мнением конкретного лица, выполнено по заявке административного истца, а не на основании определения суда с соблюдением положений процессуального законодательства, в связи с чем не отвечает требованиям статьи 82 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу,

пункты 30, 34 Положения, изданного в установленном законом порядке, не противоречат, суд первой инстанции правомерно отказал ФИО2 в удовлетворении административного иска.

При рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Оспариваемые предписания не допускают какой-либо неясности, двусмысленности, отвечают общеправовому критерию формальной определённости. Данных о том, что применение на практике пунктов 30, 34 Положения не соответствует их истолкованию, выявленному судом с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, не имеется.

В связи с вышеизложенным Верховный Суд РФ оставил без удовлетворения апелляционную жалобу административного истца.

Также следует привести в пример судебную практику по рассматриваемым делам в судах кассационной инстанции.

Так, Третейский кассационный суд общей юрисдикции 17 марта 2021 года рассмотрел дело под номером № 88-3408/2021 [32] о признании незаконным увольнения государственного служащего Голубева в связи с утратой доверия. Голубев замещал должность заместителя руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Вологодской области – заместителя главного судебного пристава Вологодской области. В период с 28.04.2016 по 16.04.2018 Голубев являлся председателем комиссии по осуществлению закупок для нужд Управления по Вологодской области. Победителем одного из конкурсов на право заключения договора оказания услуг по проведению медицинских предрейсовых осмотров водителей служебного автотранспорта Управления Федеральной службы судебных приставов по Вологодской области признано ООО «Доверие», единственным

учредителем и генеральным директором которого является Соколова. С Соколовой 18.01.2018 Управлением в лице Голубева заключен государственный контракт. 17.02.2018 Голубев и Соколова заключили брак. При этом в рамках исполнения заключенного контракта от 18.01.2018 истец совместно с супругой подписывал акты выполненных работ и согласовывал оплату за предоставленные услуги по указанному контракту.

В дальнейшем Голубев ежемесячно подписывал акты выполненных работ по государственному контракту на оказание аналогичных услуг, а также согласовывал их оплату. По итогам рассмотрения материалов проверки на заседании Комиссии 05.02.2020 установлено, что истец не исполнил обязанность по уведомлению представителя нанимателя о возможности возникновения конфликта интересов, связанного с заключением, исполнением и оплатой государственных контрактов, стороной по которым выступает ООО «Доверие» в лице его супруги Соколовой. Голубев уволен 13.02.2020 в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему.

Голубев обратился в суд с иском к работодателю и просил признать незаконным увольнение; восстановить его в должности, исключить сведения о применении к нему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения из реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия. В обоснование своих требований истец указал, что уведомлял руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Вологодской области о том, что его супруга является руководителем ООО «Доверие», а ООО «Доверие» выиграло право на подписание государственного контракта, предложив самую низкую стоимость медосмотра.

Судами было установлено, что уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении обязанностей в рамках заключенных контрактов с ООО «Доверие» истец в письменном виде на имя директора ФССП России не направил. Соответственно, обязанность по уведомлению

представителя нанимателя о возникновении личной заинтересованности не была исполнена, меры по предотвращению конфликта интересов приняты не были.

Разрешая спор и отказывая Голубеву в удовлетворении иска, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, заключил, что основания для увольнения истца в связи с утратой доверия у ответчика имелись, процедура увольнения была соблюдена. Суд кассационной инстанции согласился с выводами судов и оставил их решения без изменения, и не удовлетворив кассационную жалобу Голубева.

Также Первый кассационный суд общей юрисдикции рассматривал дело от 19 октября 2020 года под номером 88-22447/2020 о признании незаконными приказов о применении мер дисциплинарной ответственности, о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда в отношении государственного служащего Сидорова [30].

Так, Сидоров замещал должность начальника Клинского отдела Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. В ходе служебной проверки был установлен факт выезда Сидорова на совместный отдых во Вьетнам с поднадзорным ему ИП Роговым, являющимся монополистом пассажирских перевозок в Клинском муниципальном районе.

Также установлено, что Сидоров лично провел проверку ООО «КД Клин», созданного ИП Роговым и где генеральным директором является сожительница Светина, которая владеет 50% доли уставного капитала компании. Проверку Сидоров провел на соответствие ООО «КД Клин» требованиям п. 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, в целях получения лицензии. То есть провел проверку с целью принятия решения о выдаче лицензии ООО «КД Клин», учредителем и владельцем которого являются люди, с которыми он связан близкими отношениями. Сидоров был уволен по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 ФЗ № 79 в связи с утратой доверия.

Сидоров обратился в суд с иском к работодателю о признании незаконными приказов о применении мер дисциплинарной ответственности, о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда. Однако суды пришли к выводу, что истцом не выполнены требования о предотвращении возникновения конфликта интересов, а соответственно о совершении Сидоровым действий, которые приводят к утрате доверия.

Таким образом, по результатам обзора судебной практики можно сделать вывод, что решения судов часто выносятся не в пользу гражданских служащих, уволенных в связи с утратой доверия из-за неисполнения обязанности по недопущению и урегулированию конфликта интересов.

Анализ судебной практики высшей судебной инстанции показывает, что при реализации антикоррупционных норм на региональном и муниципальном уровнях не допускается отступление от указов Президента России. Такое отступление считается как добровольный отказ государственных органов от реализации единой национальной политики в области противодействия коррупции, а также снижение продуктивности предусмотренных мер, направленных на борьбу с ней. Таким образом, судебная практика позволяет разработать единые антикоррупционные стандарты для обеспечения применения соответствующего принципа, изложенного в ФЗ № 273.

Негативным последствием увольнения в связи с утратой доверия является включение государственными органами в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, сведений о наложении номинальных взысканий на государственных служащих, занимающих государственные должности, предусмотренный статьей 15 ФЗ № 273. При этом включение и нахождение государственного служащего в таком реестре не представляет собой запрет на назначение на государственные должности и поступление на государственную службу. Суть такого реестра заключается в том, чтобы работодатели учитывали это основание увольнения при последующем

приеме на работу таких лиц и при возобновлении ими государственной службы. Эксперты неоднократно заявляли о необходимости ужесточения правовых последствий [58, с. 96]. В данном контексте обращает на себя внимание третий абзац пункта 14 Национального плана на 2021-2024 годы, который поручил Правительству РФ с участием Генеральной прокуратуры РФ подготовить и представить предложения по установлению временного ограничения права лица, полномочия которого были досрочно прекращены и которое было уволено с государственной/муниципальной службы или с работы в связи с несоблюдением антикоррупционных стандартов, назначаться на государственные/муниципальные должности, поступать на государственную/муниципальную службу, занимать отдельные должности в организациях, учредителями или контролирующими лицами которых являются Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципалитет, в том числе в организациях, деятельность которых находится под контролем государственных корпораций/компаний, публично-правовых компаний.

Во исполнение пункта 14 Национального плана на 2021-2024 годы Правительство России 30.03.2023 внесло в ГД проект федерального закона № 325724-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14], который предполагает установление временного ограничения права лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за несоблюдение антикоррупционных стандартов, назначаться на государственные/муниципальные должности, поступать на государственную/муниципальную службу, занимать должности руководителя государственного/муниципального учреждения, замещать должности в Банке России, включенные в перечень, утвержденный Советом директоров Центрального банка Российской Федерации, замещать должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, а также замещать

должности в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, которые включены в перечни, установленные соответственно нормативными актами государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, нормативными правовыми актами федеральных государственных органов.

Указанным выше проектом федерального закона предлагается ввести общую норму, предусматривающую такой запрет в проектируемой статье 13.5 ФЗ № 73, а также внести следующие изменения в Закон № 79-ФЗ:

1) десятый пункт первой части статьи 16 изложить в следующей редакции: «10) если он подвергся взысканию в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и (или) неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ 16 «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, – в течение пяти лет со дня применения указанного взыскания»;

2) часть 3 статьи 592 изложить в следующей редакции: «3. Сведения о применении к гражданскому служащему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и (или) неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25

декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, кроме сведений, являющихся государственной тайной, включаются государственным органом, органом публичной власти федеральной территории «Сириус» или территориальной избирательной комиссией федеральной территории «Сириус», в которых гражданский служащий проходил гражданскую службу, в реестр лиц, уволенных (освобожденных от должности) в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Такие же изменения предлагается внести в отраслевое законодательство федерального уровня, регламентирующее деятельность различных категорий государственных служащих. Законопроект направлен на коррекцию нормативных положений относительно правил ведения реестра лиц, уволенных либо освобожденных от должности по причине утраты доверия, а также включение в данный реестр сведений о лицах, которые подлежали такому виду увольнения либо освобождения от должности как увольнение по причине утраты доверия.

Заключение

Проведенное в настоящей работе комплексное исследование организационно-правовых основ противодействия коррупции и конфликту интересов в государственной службе, а также выявление и разрешение проблем, возникающих в практике противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе, позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В настоящее время вопросам в сфере противодействия коррупции в отношении госслужащих уделяется особое внимание. Поэтому актуальная система управления и противодействия коррупционным рискам предусматривает постоянную реализацию системной деятельности множества субъектов, включая случаи их кооперации. В данном направлении основными действующими лицами являются: федеральное исполнительное руководство, включая сформированные при МВД РФ ГУЭБиПК и Следственный комитет России, а также органы прокуратуры. Антикоррупционная система реализуется названными субъектами: 1) правовыми; 2) организационными; 3) профилактическими методами.

2. Отмечено, что регулирование с правовой точки зрения, самых различных вопросов, касающихся противодействия проявлениям коррупции в государстве, выполняется на сегодняшний день системой источников права, которые регулярно совершенствуются. Для увеличения эффективности противодействия коррупции необходимый уровень взаимодействия между различными ведомствами и правоохранительными органами желательно реализовать относительно следующих главных направлений: государственный орган обязуется уведомлять существующие органы правоохраны относительно любых коррупционных проявлений; орган государства должен воздерживаться от любого рода санкций в отношении работников, которые предоставили информацию о коррупции; в

случае выявления коррупции в любом виде необходимо сразу же обращаться в органы правоохраны.

3. Разработка антикоррупционных стандартов и введение их выступает одним из главных направлений работы госорганов в сфере противодействия исследуемого нами явления. В рамках требуемой нормы должна действовать единая система ограничений, запретов и разрешений. Цель стандартизации – предупреждение конфликта интересов и фактов коррупции в государственной службе. При анализе данного определения обнаруживается: в формулировке нет важной составляющей, касающейся ряда возложенных на соответствующие лица обязанностей. Однако, антикоррупционный стандарт должен включать перечень норм служебного поведения, а также совокупность правил, формирующих у служащих устойчивость к ситуации конфликта интересов.

4. При соблюдении сформированных и имеющихся в обществе этических правил от госслужащих потребуются активная деятельность, направленная на предотвращение коррупции. В рамках стандарта они обязаны воздерживаться от нежелательных поступков с использованием конкретных предписаний. Антикоррупционный стандарт предполагает активность при предотвращении связанных с коррупцией действий и фактов. Госслужащий должен сформировать устойчивость к конфликту интересов у себя и своих коллег. Важно строгое выполнение предписаний, выражающееся: в определенных действиях, например, сообщение о нарушении норм другим служащим; в бездействии, отказе от получения взятки, совершения иных поступков, связанных с коррупцией, нарушением законодательства. Факторы, проявляющиеся при непосредственных действиях в ходе выполнения должностных обязанностей, можно считать основой поведения госслужащего, выполняющего нормы стандарта.

5. При обнаружении неисполнения мер по предотвращению коррупционных действий законодательно предусмотрены такие взыскания как: замечания, выговора, строгие выговора, применяемые в отношении

госслужащих, занимаемых должности в правоохранительных и военных видах госслужбы, предупреждения о должностном/служебном несоответствии занимаемой должности, увольнения по причине «утрата доверия». Выбор налагаемого взыскания производится с учетом таких критериев, как: степень тяжести и характера правонарушения, полный список обстоятельств, сопровождавших его свершение, степень соблюдения иных запретов и действий, направленных на предотвращение коррупционных случаев, достигнутые результаты в исполнении должностных обязанностей до наступления правонарушения. Важным моментом на этапе построения антикоррупционного правового государства является приведение основ антикоррупционных мероприятий в единое целое. Современная реальность желает быть лучше, потому как коррупция на текущий момент в России определяется высоким уровнем «своего процветания». Стандарты антикоррупционных действий со стороны госслужащих должно изначально упрочиться на высоком нормативно законодательном уровне.

6. Для выяснения природы конфликта интересов изучены его основные компоненты, свойства и проявления. Исходя из законодательной дефиниции, основными проявлениями конфликта интересов являются: личная заинтересованность; специальная юридическая субъектность, т.е. при возникновении конфликта интересов, лицо, попавшее в такую ситуацию, обязано принять меры, направленные на предотвращение и (или) разрешение такого конфликта; последствия конфликта, т.е. фактическое влияние или возможное влияние на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение стороной конфликта интересов своих должностных (служебных) обязанностей (полномочий). Только совокупность всех трех проявлений свидетельствует о наличии конфликта интересов в ситуации.

7. Акцентируется внимание на объективных факторах, которые приводят к конфликту интересов: административные конфликты; недостатки российского законодательства; слабые правовые механизмы предотвращения

и разрешения конфликтов интересов; недостаточное использование цифровых технологий в государственном управлении; некачественное исполнение сотрудниками своих прямых обязанностей. Субъективные факторы, которые могут привести к конфликту интересов это: недовольство государственных служащих, связанное с неустроенностью со своим материальным и социальным положением; высокие ожидания; недостаточное личностное развитие государственных служащих.

8. По результатам анализа научных и правовых положений приводит нас к выводу, что полный перечень ситуаций, в которых возникает конфликт интересов, до сих пор не предложен. Кроме того, возможность появления такого перечня в ближайшем будущем маловероятна, поскольку практически любая ситуация, в которой субъект (правительственное/муниципальное должностное лицо) имеет прямой или косвенный интерес в получении выгоды, противоречащей пользе от услуги, может быть определена как коррупция. По сути, конфликт интересов в государственном и муниципальном управлении возникает тогда, когда у муниципального чиновника имеется личная заинтересованность в решении определенного вопроса, поэтому его поведение по данному вопросу может быть предвзятым и он не сможет надлежащим образом исполнять свои должностные обязанности, и как следствие, влечет несоблюдение требований российского законодательства, формируя таким образом условия для возникновения негативных последствий, наносящих ущерб государственным органам власти, социуму, организациям.

9. Правовая регламентация в сфере профилактики возникновения конфликтов интересов в системе государственной службы должна обеспечивать: 1) поддержание устойчивого равновесия как частных интересов, так и публичных интересов в определенных сферах деятельности; 2) разработку методов разрешения возникающих конфликтов интересов; 3) предотвращение конфликтов интересов в рамках правового поля. Полагаем, что наиболее актуальным и сложным является полный учет различий

интересов, представляемых разными публичными/частными лицами, что вызывает необходимость модернизации и координации механизма взаимодействия частных и публичных лиц в пределах соответствующих правоотношений.

10. При помощи сравнительной характеристики борьбы между интересами и личной заинтересованностью удалось заметить наличие желания со стороны государства укрепить институцию борьбы с коррупцией: 1) понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» унифицированы в случае рассмотрения вопросов, связанных с разнообразными категориями публичных должностных лиц.; 2) перечень субъектов, чья деятельность может быть связана с конфликтом интересов, значительно расширился; 3) личная заинтересованность в случае конфликта интересов может оказать влияние на качество, объективность и беспристрастность при исполнении профессиональных обязанностей или реализации полномочий; 4) фактором, из-за которого возникают противоречия между личным интересом лица и интересами общества и государства, можно назвать отсутствие объективности и беспристрастности при выполнении рассматриваемым чиновником профессиональных обязанностей.

11. На законодательном уровне целесообразно закрепить процесс урегулирования порядка для взаимодействия различных институтов общественного контроля с муниципальными, государственными органами. Не менее важным моментом является урегулирование при помощи нормативно-правовых актов ответственности всех муниципальных органов в случае неказания необходимого содействия структурам, работа которых сводится к обеспечению антикоррупционного контроля в государстве. Среди наиболее существенных проблем в сфере регулирования процесса противодействия коррупции с правовой точки зрения является отсутствие какого-либо государственного антикоррупционного органа, который должен быть создан в том числе в рамках обязательств РФ международного

характера. Для увеличения эффективности противодействия коррупции необходимый уровень взаимодействия между различными ведомствами и правоохранительными органами желательно реализовать относительно следующих главных направлений: государственный орган обязуется уведомлять существующие органы правоохраны относительно любых коррупционных проявлений; орган государства должен воздерживаться от любого рода санкций в отношении работников, которые предоставили информацию о коррупции; в случае выявления коррупции в любом виде необходимо сразу же обращаться в органы правоохраны.

12. Антикоррупционное законодательство не устанавливает деталей порядка самоотвода. Изучение нормативных правовых актов различных органов государственного управления констатирует, что на практике процессуальные вопросы заявления самоотвода государственными должностными лицами, не подлежат никакому регулированию. Представляется, что самоотвод государственного должностного лица означает, что он сам отстраняется от рассмотрения определенного дела или от надзора за конкретной сферой деятельности, в том числе принятия того или иного административного решения в случаях, когда его личные интересы могут противоречить этому решению. В качестве примера можно привести случай, когда государственное должностное лицо может заявить самоотвод, т.е. являясь членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности в публичном ведомстве, а один из кандидатов является его родственником. Представляется целесообразным подавать заявление о самоотводе в письменной форме и направлять его работодателю с соблюдением процедуры уведомления, установленного работодателем, отказаться от выгоды, вызывающей конфликт интересов.

13. Из анализа доктрины и практической деятельности госслужащих возможно выделить типичные случаи конфликта интересов в деятельности государственных служащих: создание благоприятных условий для родственников и иных близких лиц, трудовая деятельность которых связана с

непосредственным подчинением госслужащему, либо имеется возможность влияния на условия работы или службы; участие госслужащего в коммерческой или иной оплачиваемой деятельности, не отнесенной к разрешенным видам совмещения трудовой функции; владение имуществом, не отражаемым в декларациях о доходах; получение подарков, услуг от третьих лиц в качестве благодарности за непосредственное осуществление служебных функций и др.

14. При организации работы и порядка урегулирования конфликта интересов предложены следующие рекомендации:

1) Привлекать к работе конфликтной комиссии квалифицированных работников, которые могут рассматривать спорные и неоднозначные ситуации по конфликту интересов и возможности его урегулирования.

2) В проектах правовых актов прописать условия участия независимых экспертов их материально-техническое обеспечение, обеспечить их независимость и определить ответственность.

3) В проектах правовых актов утвердить требования, что участие в конфликтной комиссии независимых экспертов не является обязательным условием. Данное условие актуально для отдаленных территорий в связи с низкой транспортной доступностью или других причин, связанных, например с дефицитом местного бюджета.

15. Важнейшей задачей государства в последние годы стало совершенствование государственного управления и эффективная борьба с коррупцией государственных и муниципальных органов власти. В данном контексте процесс разрешения конфликта интересов следует рассматривать как один из основных антикоррупционных методов и механизмов обеспечения эффективного функционирования официальных правоотношений. В то же время из-за сложности проблемы коррупции невозможно организовать внутреннюю структуру подразделений, направленную на борьбу с коррупцией, без комиссий, выполняющих задачи по соблюдению требований поведения сотрудников и разрешению

конфликтов интересов. Конфликт интересов всегда означает конфликт между частными и публичными интересами. В то же время такой конфликт не всегда приводит к коррупции. Государственные чиновники иногда оказываются в конфликте интересов против своей воли. Тем не менее, конфликт интересов требует качественного контроля за решениями, которые они принимают. Сделан вывод, что функции комиссий по урегулированию конфликта интересов представляют собой активные действия борьбы с коррупцией, а сами комиссии являются уникальными институтами управления морально-этическими отношениями в административных аппаратах как государственных, так и муниципальных органов власти.

16. В целях предотвращения грубого и оскорбительного поведения сотрудников органа власти в сфере информации необходимо развивать или совершенствовать существующие требования к этическому поведению государственных и муниципальных служащих в цифровом пространстве. Государственные служащие в связи с ростом интернет-пользователей в нашей стране, так же, как и граждане, обязаны соблюдать поведенческие правила в цифровой среде.

17. По результатам обзора судебной практики сделан вывод, что решения судов часто выносятся не в пользу гражданских служащих, уволенных в связи с утратой доверия по причине неисполнения обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Анализ судебной практики высшей судебной инстанции показывает, что при реализации антикоррупционных норм на региональном и муниципальном уровнях не допускается отступление от указов Президента России. Такое отступление считается как добровольный отказ государственных органов от реализации единой национальной политики в области противодействия коррупции, а также снижение продуктивности предусмотренных мер, направленных на борьбу с ней. Таким образом, судебная практика позволяет разработать единые антикоррупционные стандарты для обеспечения применения соответствующего принципа, изложенного в ФЗ № 273.

18. Негативным последствием увольнения в связи с утратой доверия является включение государственными органами в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, сведений о наложении номинальных взысканий на государственных служащих, занимающих государственные должности, предусмотренный статьей 15 ФЗ № 273. При этом включение и нахождение государственного служащего в таком реестре не представляет собой запрет на назначение на государственные должности и поступление на государственную службу. Суть такого реестра заключается в том, чтобы работодатели учитывали это основание увольнения при последующем приеме на работу таких лиц и при возобновлении ими государственной службы. Эксперты неоднократно заявляли о необходимости ужесточения правовых последствий.

19. Во исполнение пункта 14 Национального плана на 2021-2024 годы Правительство России 30.03.2023 внесло в ГД проект федерального закона № 325724-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предполагает установление временного ограничения права лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за несоблюдение антикоррупционных стандартов, назначаться на государственные/муниципальные должности, поступать на государственную/муниципальную службу, занимать должности руководителя государственного/муниципального учреждения, замещать должности в Банке России, включенные в перечень, утвержденный Советом директоров Центрального банка Российской Федерации, замещать должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, а также замещать должности в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в

иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, которые включены в перечни, установленные соответственно нормативными актами государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, нормативными правовыми актами федеральных государственных органов. Данным законопроектом предлагается установить общую норму, предусматривающую такой запрет в проектируемой статье 13.5 ФЗ № 273, а также внести соответствующие изменения в ФЗ № 79.

20. Аналогичные изменения предлагается внести в отраслевое законодательство федерального уровня, регламентирующее деятельность различных категорий государственных служащих. Законопроект направлен на коррекцию нормативных положений относительно правил ведения реестра лиц, уволенных либо освобожденных от должности по причине утраты доверия, а также включение в данный реестр сведений о лицах, которые подлежали такому виду увольнения либо освобождения от должности как увольнение по причине утраты доверия.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Азиева Р.Х., Байбетирова Х.Х. Этическое регулирование и кодексы поведения государственных служащих в современных экономических реалиях // Вестник Академии знаний. 2022. № 50 (3). С. 31-36.
2. Антоновская Е.А., Лаврентьева С.В. Конфликт интересов на государственной службе // Oeconomia et Jus. 2022. № 2. С. 1-7.
3. Антонченко В.В. Право и коррупция в России // Nomothetika: Философия. Социология. Право. 2022. № 1. С. 61-72.
4. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.03.2023 г. по делу № АПЛ23-32. [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/vsrf/doc/Ye2AE0F37L5Z/> (дата обращения: 10.05.2023).
5. Бобрешов А.Г. О роли Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих в формировании их профессиональной культуры // Академическая публицистика. 2022. № 12-2. С. 633-635.
6. Боброва Н.А. Конфликт интересов: правоприменение и конфликтология // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 3. С. 89-99.
7. Боброва Н.А. Непотизм и конфликт интересов – системообразующие факторы коррупции // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 2. С. 41-51.
8. Володина А.В. Административно-правовое регулирование требований к поведению государственных служащих в информационно-телекоммуникационной // Законность и правопорядок. 2022. № 3 (35). С. 81-87.
9. Гаджиханов С.А. Возможности предупреждения конфликта интересов на государственной службе: российский и зарубежный опыт // Юридическая наука. 2022. № 5. С. 38-40.

10. Гильмитдинова Н.А. Личная заинтересованность как фактор совершения преступлений коррупционной направленности // Вестник науки. 2022. № 1 (46). С. 126-131.

11. Григорьев И.В. Национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 годы: антикоррупционные элементы правового положения (статуса) государственных гражданских служащих // Право и политика. 2021. № 9 (205). С. 166-175.

12. Дианова Н.Ф., Сайко А.Г. Роль этики государственных и муниципальных служащих в современном цифровом пространстве // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. №1-1 (76). С. 31-33.

13. До Ю.П. Коррупция в органах государственной власти // Молодой ученый. 2020. № 17 (307). С. 191-193.

14. Законопроект № 325724-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/325724-8> (дата обращения: 10.05.2023).

15. Зенков Д.Ю. Правовая идентификация и правовое регулирование конфликта интересов // Universum: экономика и юриспруденция. 2023. № 3 (102). С. 56-59.

16. Ильина О.В. Особенности реализации надзорных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 61-63.

17. Калабухов А.А. К вопросу о конфликте интересов на государственной службе // Экономика и социум. 2022. № 12-1 (103). С. 607-611.

18. Каширова А.В., Губенкова Е.В. Коррупция как актуальная проблема государственной службы // Актуальные исследования. 2023. № 4 (134). С. 91-96.

19. Кондакова О.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2023. Т. 23. № 2. С. 104-114.

20. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

21. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: памятка для служащих // Генеральная прокуратура. [Электронный ресурс]. <http://www.genproc.gov.ru/anticor/> (дата обращения: 10.05.2023).

22. Косаренко Н.Н. Антикоррупционные стандарты // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2022. № 1 (64). С. 9-14.

23. Левчук Е.И., Скворцов Д.А. Проблемы законодательного регулирования государственной (муниципальной) службы в современный период // Вестник науки. 2023. Т. 5. № 4 (61). С. 285-292.

24. Мешков Д.Н. Личная заинтересованность как фактор, влияющий на злоупотребление полномочиями со стороны должностных лиц // Russian Studies in Law and Politics. 2023. Т. 7. № 1-2. С. 61-65.

25. Набиев Ю.С. Антикоррупционное поведение как составляющая положительного имиджа современного государственного служащего // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2023. № 23-2. С. 127-128.

26. Нальгиева Х.Л. Проблемы реализации антикоррупционной политики в России // Endless light in science. 2022. № 5. С. 105-109.

27. Ноздрачев А.Ф. Формы и способы урегулирования конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 6. С. 35-45.

28. Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2017 г. № 135-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Габидуллина

Айрата Хадитовича на нарушение его конституционных прав подпунктом «в» пункта 2 статьи 3, подпунктами «в», «г», «д» пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

29. Определение Конституционного Суда РФ от 27.01.2022 г. № 43-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Производственно-коммерческая фирма «Элвин» на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 475 Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

30. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19.10.2020 г. по делу № 88-22447/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

31. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.09.2021 г. № 88-12112/2021 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

32. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17.03.2021 г. по делу № 88-3408/2021 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

33. Петрашева Н.В., Мамин А.С. Административно-правовое регулирование антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 1-2 (64). С. 130-132.

34. Письмо Минтруда России от 11.10.2017 г. № 18-4/10/В-7931 «О направлении Рекомендаций» (вместе с «Рекомендациями по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям») [Электронный

ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

35. Письмо Минтруда России от 26.07.2018 г. № 18-0/10/П-5146 «О методических рекомендациях по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

36. Полубояринова А.Н. Урегулирование конфликта интересов как одна из мер предупреждения преступности против интересов службы в органах местного самоуправления // Современное право. 2021. № 9. С. 28-31.

37. Попова Е.И. Конфликт интересов: понятие и признаки // ГлаголЪ правосудия. 2022. № 3 (29). С. 53-56.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

40. Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с

исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации») (ред. от 24.03.2023 г. № 471) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/90020/> (дата обращения: 10.05.2023).

41. Пресняков М.В. Близкое родство и свойство как ограничение совместной службы (работы): проблемы нормативного закрепления и практики применения // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 35-42.

42. Примова Э.Н. Деятельность органов прокуратуры по выявлению конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе // Образование и право. 2023. № 1. С. 189-194.

43. Распоряжение МВД России от 29.09.2021 г. № 1/11052 «Об утверждении Плана по противодействию коррупции в МВД России на 2021-2024 годы» // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site130/_docs/_korrup/21-24.pdf (дата обращения: 10.05.2023).

44. Ревина С.Н., Сараева М.С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе. особенности возникновения и разрешения // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 2-2. С. 158-161.

45. Россия в Индексе восприятия коррупции [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupcii/rossiya-v-indeks-vospriyatiya-korrupcii-2022-28-ballov-i-137-e-mesto>. (дата обращения: 10.05.2023).

46. Рытова Ю.В. Проблемы урегулирования и предотвращения конфликта интересов в деятельности государственных гражданских служащих // E-Scio. 2022. № 11 (74). С. 709-717.

47. Северухин В.А. О понимании законности и правопорядка // Вестник МГПУ. Серия: «Юридические науки». 2020. № 3. С. 23-32.

48. Сибирцева Е.А. Особенности развития конфликтов в государственном и муниципальном управлении // Трибуна ученого. 2023. № 3. С. 84-91.

49. Смыкова Е.О. Антикоррупционная экспертиза и ее место в системе мер противодействия коррупции // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2023. № 1. С. 451-457.

50. Сурманидзе И.Н., Ермолин А.В. Правовые и психологические аспекты конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 37-42.

51. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 г. (протокол № 21) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

52. Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (ред. от 25.04.2022 г. № 232) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

53. Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (ред. от 25.08.2021 г. № 493) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

54. Указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 10.05.2023).

55. Указ Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47119> (дата обращения: 10.05.2023).

56. Указ Президента РФ от 25.04.2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением о государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон») // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47769> (дата обращения: 10.05.2023).

57. Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, В.В. Матвеев, С.Н. Матулис и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. М. : Инфотропик Медиа, 2022. 184 с.

58. Фарахиев Д.М. Общественный контроль и мониторинг в процессе противодействия коррупции // Научный вестник Омской академии МВД России. 2023. Т. 29. № 1 (88). С. 18-21.

59. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 28.12.2022 г. № 569-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

60. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г. № 498-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

61. Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

62. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 06.02.2023 г. № 12-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

63. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28.04.2023 № 150-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).

64. Филатова Е.В. Противодействие коррупции как угрозе общественной безопасности в зарубежных странах // Национальная безопасность/nota bene. 2022. № 2. С. 74-82.

65. Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 2. С. 123-130.

66. Шитова Т.В., Литвинова В.С. Конфликт интересов в сфере функционирования государственной службы современной России // Аграрное и земельное право. 2022. № 1 (205). С. 70-73.

67. Alison Frankel, California justices to law firms: If you have a conflict, tell your client. Or risk your fees, Reuters (Aug. 31, 2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reuters.com/article/us-otc-conflicts/california-justices-to-law-firms-if-you-have-a-conflict-tell-your-client-or-risk-your-fees-idUSKCN1LG2QM> (дата обращения: 10.05.2023).

68. Charles Wolfram, Corporate Family Conflicts, 2 J. Inst. for the Study of [Электронный ресурс]. URL: Legal Ethics 296, 331 (1999) (hereafter Corporate Family Conflicts). <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jisle/vol2/iss1/25/> (дата обращения: 10.05.2023).

69. Doig, A., & Theobald, R. (2013). Corruption and Democratization. Routledge [Электронный ресурс]. URL.: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers.aspx?referenceid=3168436> (дата обращения: 10.05.2023).

70. Schneider F., Buehn A., Montenegro C. Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. The World Bank, 2010, 54 p. [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/46435608_Shadow_Economies_All_Over_the_World_New_Estimates_for_162_Countries_from_1999_to_2007 (дата обращения: 10.05.2023).

71. UN Guide for Anti-corruption Policies. UNODC. Vienna. [Электронный ресурс]. URL: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf (дата обращения: 10.05.2023).