

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(НИУ «БелГУ»)

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

**УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ, КАК
СПОСОБ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Выпускная диссертационная (квалификационная) работа
обучающегося по магистерской программе «Юрист в государственном
управлении и правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Фомина Юрия Геннадьевича

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент
Мамин А.С.

Рецензент:

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	12
1.1. Понятие и сущность коррупции в российской правовой науке и законодательстве	12
1.2. Нормативно правовые основы регулирования противодействия коррупции	24
1.3. Принципы противодействия коррупции в Российской Федерации.....	40
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	49
2.1. Конфликт интересов на государственной службе, как правовая категория	49
2.2. Механизм урегулирования конфликта интересов на государственной службе.....	59
2.3. Проблемы предотвращения и разрешения конфликта интересов на государственной службе.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	82
Список использованных источников и литературы	86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования заключается в том, что конфликт интересов в сфере государственной службы является относительно новым институтом современного российского служебного права. Его появление в отечественном законодательстве обусловлено не только правовой необходимостью, но и наличием международных обязательств Российской Федерации.

В частности, в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.¹ закрепляется, что «каждое государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение конфликта интересов».

Общество все чаще ожидает, что правительства обеспечат условия, при которых частные интересы, деловые и иные связи государственных чиновником не смогут скомпрометировать механизм принятия государственных решений или подорвать авторитет системы государственного управления.

Требования общества к государственным органам постоянно растут, поэтому неэффективно разрешенные конфликты интересов со стороны государственных чиновников способны поколебать доверие граждан к институтам государственной власти.

В стремительно изменяющихся условиях деятельности государственного сектора тема конфликта интересов и путей его разрешения будет всегда сохранять актуальность.

В современной российской системе государственного управления сохраняются системные противоречия, не позволяющие реализовать в

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. – № 26. – ст. 2780

полной мере потенциал, заложенный в основе функционирования государственной службы.

Неблагоприятные тенденции в деятельности государственных органов проявляются, прежде всего, в неразвитости и низкой эффективности процедур, регламентирующих деятельность государственных гражданских служащих.

Указанные проблемы приводят к возникновению конфликта интересов, который выражается в злоупотреблении государственными служащими должностным положением и использованием служебных полномочий для удовлетворения личных интересов или иных интересов, не связанных с исполнением должностных обязанностей.

Особую значимость институт конфликта интересов приобретает, прежде всего, в контексте предупреждения и пресечения коррупции. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ¹, в качестве одной из главных мер такого противодействия называет законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов вменено в обязанность принимать действенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

На урегулирование конфликта интересов государственных служащих направлены также положения нового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2016 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

Вместе с тем, в настоящее время остаются неразработанными общетеоретические положения, отдельные процедуры урегулирования конфликта интересов в частности и производство по урегулированию конфликта интересов в целом, что требует принятия ряда новых нормативных положений. Кроме этого отсутствует надлежащая практика применения норм регулирующих данную сферу отношений.

Степень научной разработанности темы исследования конфликт интересов в сфере государственной службы стал предметом ряда диссертационных исследований. Отдельные вопросы урегулирования конфликта интересов рассмотрены в докторской диссертации Куракина А.В. «Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации» а также кандидатских диссертациях Матвеева Д. Д. «Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел», Севрюгина К.В. «Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование».

Несмотря на активную разработку в последние годы отдельных аспектов конфликта интересов, комплексного изучения данного института в рамках специального исследования, посвященного конфликту интересов в системе государственной службы, не проводилось. Особенно неисследованными остаются процедурные нормы, объединенные в производство по урегулированию конфликта интересов. В представленной работе сделана попытка восполнить названный пробел.

Теоретической основой проведенного исследования составили выводы и положения отечественных ученых правоведов, среди которых: С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, К.С. Вельский, О.В. Бочарников, А.Г. Братко, Б.В. Волженкин, А.Д. Градовский, А.А. Гришкoveц, Д.И. Дедов, А.М. Добровольский, И. Ермилин, А.Г. Здравомыслов, Д.А. Керимов, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, А.П. Коренев, Н.М. Коркунов, А.В. Кудашкин, М.В.

Костенников, А.В. Малько, А.Я. Малыгин, В.М. Манохин, С.Н. Махина, В.П. Мельников, В.М. Николайчик, В.С. Нечипоренко, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Оболонский, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, В.Е. Чиркин, Л.И. Якобсон, П.С. Яни и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе выявления, предупреждения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы.

Предметом исследования являются нормы административного законодательства, которые определяют механизм выявления, предупреждения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы, а также международное и зарубежное законодательство в указанной сфере и практика правоприменения.

Цель исследования заключается в комплексном анализе института конфликта интересов в сфере государственной службы, научном осмыслении сущности этого административно-правового явления и разработке научных рекомендаций по совершенствованию законодательства в данной области.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующей группы **задач**, отражающих логическую последовательность предпринятого исследования:

- проанализировать понятие коррупции в российском законодательстве, а также изучить исторический путь развития данного понятия в отечественной юридической науке;
- изучить нормативно-правовую базу противодействия коррупции на государственной службе;
- рассмотреть принципы противодействия коррупции в Российской Федерации;
- изучить и проанализировать правовую категорию «конфликт интересов», выявит характерные черты и сущностные особенности указанной категории;

- рассмотреть механизм урегулирования конфликта интересов на государственной службе;
- выявить проблемы предотвращения и разрешения конфликта интересов на государственной службе.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют международные акты, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие механизм выявления, предупреждения и пресечения конфликта интересов в сфере государственной службы; нормативно-правовые акты царской России и СССР, посвященные вопросам прохождения государственной службы, а также некоторые нормативные акты зарубежных стран.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали нормативно-правовые акты, определяющие административно-правовой статус государственных корпораций, в частности: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда РФ, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций РФ.

Научная новизна диссертационной работы заключается в комплексном исследовании недостаточно изученной проблемы урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы. На основе анализа действующего законодательства и практики правоприменения предложена дефиниция «конфликта интересов»; определено современное содержание института конфликта интересов, его признаков и правовых характеристик.

В результате проведенного сравнительно-правового анализа зарубежного законодательства автором определены основные направления заимствования положительного опыта. Выделены особенности правового

регулирования конфликта интересов в сфере правоохранительной и военной службы.

Диссертантом впервые предлагается рассматривать совокупность процедур по урегулированию конфликта интересов в качестве целостного производства, предложены его принципы, стадии и субъекты.

Выявлены пробелы и недостатки законодательного и правоприменительного характера, высказаны предложения по совершенствованию действующего российского законодательства о конфликте интересов.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Диссертантом установлено, что в административно-правовой науке отсутствует единое понимание термина «конфликт интересов». Большинство ученых наделяют данное определение рядом признаков и элементов, перегружающих его содержание и затрудняющих установление конфликта интересов на практике.

По мнению диссертанта, конфликт интересов следует рассматривать как конкретную жизненную ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного служащего (должностного лица) может повлиять на профессионально объективное исполнение им должностных обязанностей, при условии наличия интересов государства.

2. В ходе проведенного нами анализа принципов противодействия было выявлено отсутствие принципа закрепляющего социальную ответственность государственного и муниципального служащего в сфере противодействия коррупции.

Так, целесообразно внести изменения в статью 3 Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ путем закрепления принципа социальной ответственности

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

государственного и муниципального служащего в сфере противодействия коррупции.

Данный принцип должен прослеживаться в моральном отношении его к обществу и государству, государственным органам и государственной (муниципальной) службе как организации, к своей профессиональной среде, которые определяют его поведение, возлагают на него обязательства по выполнению его служебного долга и предусматривают его способность предвидеть результаты управленческих действий, поступков и готовность отвечать за их последствие.

3. Представляется излишним законодательное закрепление обязанности наличия признака возникновения конфликта интересов как способность привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Ведь противоречие личной заинтересованности интересам государства само по себе уже несет негативное влияние в сфере государственно-служебных отношений, а наличие вреда выступает здесь как второстепенный элемент, перегружающий определение конфликта интересов.

В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в нормы, содержащие определение конфликта интересов, закрепленные в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

4. Круг лиц, состоящих в родстве, свойстве, совместное и подконтрольное прохождение государственной службы которых не допускается, закрепленный в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является не полным. Сюда следует отнести братьев и сестер родителей, их детей, детей братьев и сестер гражданского служащего (его супруга). Указанное ограничение следует распространить и на случаи опосредованного

подчинения, а также определить критерии для наличия непосредственной подчиненности. Одним из признаков непосредственной подчиненности предлагается рассматривать такое соотношение должностей, при котором у одного из указанных лиц имеется возможность налагать дисциплинарные взыскания и поощрять другого.

Теоретическая значимость исследования. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и дополняют ряд разделов общей теории права и государства, посвященных проблематике функций государства, теорий нормотворчества, правоприменения, толкования, а также разделов, раскрывающих сущность и социальное назначение права, роль правосознания и правовой культуры в жизни общества, взаимосвязь права и нравственности.

Поставленные в диссертации вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе России, целесообразности, полезности и реальности конкретных его форм и методов определяют особо важный в практическом применении аспект фундаментальных проблем современной науки о государстве и праве, а их теоретическое осмысление и развитие обуславливает научную значимость и ценность проведенного исследования.

Практическая значимость исследования. Полученные в диссертации выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, уголовному, административному, налоговому, гражданскому, экологическому праву. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе, определить пути совершенствования нормотворческой, интерпретационной и правоприменительной деятельности.

Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Материалы диссертации могут применяться комиссиями по урегулированию конфликта интересов, а также аттестационными комиссиями при осуществлении основной деятельности в качестве практического пособия, а также использоваться в нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Фомин Ю.Г. К вопросу о понятии «Конфликт интересов на государственной службе» // Перспективы развития и совершенствования административного законодательства: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола, посвященного Дню сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, г. Белгород, 10 ноября 2017 г.– Белгород: «Эпицентр», 2017. – с. 29.

Фомин Ю.Г. Коррупция, как правовой феномен // Актуальные проблемы административного права: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации г. Белгород, 12 декабря 2017г. – Белгород: «Эпицентр», 2017. – с. 41.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1. Понятие и сущность коррупции в российской правовой науке и законодательстве

В условиях сложившейся действительности тема борьбы с коррупцией находится в центре внимания научной общественности России, а изучение проблем борьбы с коррупцией невозможно без определения ее понятия и сущности.

Слово «коррупция» имеет иностранное происхождение, что определяет многообразие толкования этого понятия. Так, ряд авторов считают, что этимологически термин «коррупция» происходит от латинского слова *corruptio* и означает «порча, подкуп»¹.

Другие сводят происхождение термина коррупция к сочетанию латинских слов «*correi*» – несколько участников одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «*gumpege*» – ломать, повреждать, нарушать, отменять.

При соединении указанных слов образовывался самостоятельный термин – «*cor-gumpege*», который предполагает участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых являлась «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества².

Современный толковый словарь русского языка трактует термин «коррупция» как «прямое использование должностным лицом своего

¹ Волженкин Б.В. Коррупция. СПб,1998. С .5; Криминология / под ред.В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 1998. – С. 316.

² Колодкин Л.М. Коррупция и деонтологические меры борьбы с продажностью («Бусидо» в Японии) // Коррупция в России: состояние и проблемы : материалы науч.-практ. конф. М.,1996. – С. 97.

служебного положения в целях личного обогащения», которое, «как правило, сопровождается нарушением законности».¹

Коррупция является сложным социальным феноменом, для которого весьма трудно подобрать логически строгое и удовлетворяющее всех определение. Поэтому, чтобы разобраться с сущностью этого явления, следует в первую очередь обратиться к анализу становления и эволюции понятия «коррупция» в истории человеческой мысли.

В развитии представлений о коррупционной деятельности можно выделить несколько периодов.

Первый этап следует охарактеризовать как становление и актуализацию проблемы коррупции и ее влияния на общественное развитие. Этот период продлился до конца XIX века.

Коррупция появилась в античные времена, когда зарождались государственность и частная собственность, формировался государственный аппарат, поэтому научный анализ коррупции проводится от римского права, в котором сформировалось понятие коррупции, использовавшееся для определения любых должностных злоупотреблений.

По мнению Е.В. Охотского, первые упоминания о коррупции встречаются еще в эпоху древней цивилизации Вавилона.²

Так, например, первое упоминание о коррупции в системе государственной службы, нашедшее отражение в древнейшем из известных человечеству памятнике государственности – архивах Древнего Вавилона, – относится ко второй половине XXIV в. до н. э. В эпоху шумеров и семитов Царь Лагаша Урукагина (Уруинимгина) реформировал государственное управление «с целью пресечения злоупотреблений своих чиновников и судей, уменьшения поборов и повинностей с храмового персонала, защиты

¹ Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2002.

² Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013. – С. 25.

храмовых владений от посягательств со стороны царской администрации, а также уменьшения и упорядочения оплат за обряды».¹

Продолжением первого периода явилось развитие представлений о коррупции в эпоху Античности, когда произошел качественный скачок в понимании сущности исследуемого феномена. В эту эпоху впервые было употреблено слово «коррупция», хотя оно и носило двойственный и неоднозначный характер.

«Коррумпировать (от лат. «соггитреге») значило повреждать желудок плохой пищей, портить воду в закрытой таре, расстраивать дела, расточать состояние, приводить в упадок нравы, упускать возможности, развращать молодежь, искажать смысл, позорить достоинство. Среди прочего, отнюдь не в своем первом значении, «коррумпировать» означало подкупать кого-либо или всех – народ (не обязательно должностное лицо) деньгами, щедрыми раздачами».²

Ряд важных идей, связанных с явлением коррупции, были высказаны Платоном и Аристотелем. Платон в своем проекте идеального государства правителей и стражей, т.е. лиц, обладающих властью, лишает права обладания собственностью. «Ведь только в таком государстве будут править те, кто на самом деле богат – не золотом, а тем, чем должен быть богат счастливый: добродетельной и разумной жизнью. Если же бедные и неимущие добиваются доступа к общественным благам, рассчитывая урвать себе оттуда кусок, тогда не быть добру»³, – считает Платон. Такая «отчужденность от собственности во многом исключала саму возможность для проявления коррупционной деятельности со стороны власть имущих»⁴, поскольку отталкивает от власти корыстолюбивых людей, а также сокращает

¹ Большая Советская Энциклопедия (В 30 томах). Т. 27 /Гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 3-е – М.: «Советская энциклопедия», – с. 94.

² Основы противодействия коррупции /Под ред. С. В. Максимов. - М.: Спарк, 2000 - С. 19.

³ Платон. Государство. Законы. Политик. - М.: Мысль, 1998. - С. 273 - 274.

⁴ Подвойский Л. Я. Платон о чиновниках и коррупции: экстраполяция на современность //Проблема коррупции: пути междисциплинарного исследования: материалы V Международной научной конференции «Россия и Восток» /под ред. П. Л. Карабущенко. - Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет», 2009. – С. 274.

возможности ее использования в личных целях для правителей. Если отвлечься от утопичности проекта этого философа, то следует отметить, что эта идея помогла становлению таких важных для современного общества антикоррупционных мер как запрет на одновременное совмещение предпринимательской деятельности с государственной службой для должностных лиц.

Аристотель отмечал, что должностные лица «бывают доступны подкупу и часто приносят в жертву государственные дела ради угождения. Поэтому было бы лучше, если бы они не были освобождены от всякого контроля»¹. Контролировать их должны граждане, к которым должны быть отнесены в первую очередь представители среднего класса. «... Наилучшее государственное общение – то, которое достигается посредством средних, и те государства имеют хороший строй, где средние представлены в большем количестве, где они – в лучшем случае – сильнее обеих крайностей»², – считает философ.

Можно сказать, что Аристотель заложил в своих трудах основу для антикоррупционной концепции, в которой гражданское общество выступает в роли контролера государственной власти и пресекает коррупционную деятельность чиновников.

В Средние века понятие «коррупция» получает преимущественно религиозную трактовку и связывается с греховной природой человека. Термином «*согruptibilitas*» обозначалась брэнность человека, подверженность разрушению, но отнюдь не его способность брать и давать взятки³.

Великий мыслитель эпохи Возрождения Никколо Макиавелли сравнивал коррупцию и подобные ей явления с болезнью: «врачи говорят, что в начале (ее) трудно распознать, но легко излечить; если же она

¹ Аристотель. Политика //Аристотель. Соч.: В 4-х Т. Т. 4. - М.: Мысль, 1984. – С. 432.

² Аристотель. Политика //Аристотель. Соч.: В 4-х Т. Т. 4. - М.: Мысль, 1984. – С. 508.

³ Основы противодействия коррупции / Под ред. С. В. Максимова. - М.: Спарк, 2010. – №2(97). – С. 20.

запущена, то ее легко распознать, но излечить трудно. Так и в делах государства: если своевременно обнаружить зарождающуюся недуг, что дано лишь мудрым правителям, то избавиться от него нетрудно, но он запущен так, что всякому виден, то никакое снадобье уже не поможет»¹. То есть Макиавелли поднял вопрос о степени распространенности коррупции и ее влияния на социальную систему.

В Новое время в Европе происходит формирование централизованных государств со сложным бюрократическим аппаратом управления, а также становление современных правовых систем, выступающих в роли основных регуляторов поведения граждан. Именно в это время формулируется наиболее популярное и в наши дни понимание коррупции как «преступного использования государственным служащим своих полномочий ради личного обогащения»².

Томас Гоббс высказывает важную мысль о том, что коррупции подвержены не только государственные лица, но и представители экономической элиты: «Поэтому обычно люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем подкупа государственного правосудия или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения»³. Тем самым он указывает на важный аспект коррупционных отношений: проблему отношений чиновника и бизнесмена и возникновения коррупционных связей между ними.

Таковы основные идеи о коррупции и борьбе с ней, которые были высказаны на первом этапе развития рассматриваемого понятия. Следует отметить, что в указанный период сформировалось целостное представление о коррупции и ее отрицательном влиянии на общественное развитие. Однако

¹ Макиавелли Н. Государь //Н. Макиавелли. Избранные сочинения / Пер. с итал. Г. Маравьевой и др. - Калининград: Янтарный сказ, 2000. – С. 14.

² Ванцев В. А. Основные этапы развития понятия коррупция //Следователь, 2006. – №8 – С. 35.

³ Гоббс Т. Левиафан. - М.: Мысль, 2001. – С. 204.

это представление по большей части носит описательный характер и не раскрывает многих существенных черт коррупции.

С конца XIX века чрезвычайно возрастает роль государства в регуляции всех общественных процессов и, соответственно, увеличивается власть чиновников. Одновременно зарождался крупный капитал, кланы которого, борясь за большие экономические выгоды, ушли от системы дачи эпизодических взяток части государственных чиновников к схемам прямого влияния на деятельность элитных политиков и высших чиновников, поставив их на службу своим интересам¹. В это время начинается **второй этап** в истории исследования феномена коррупции. Для него характерно возрастание интереса социальных и гуманитарных наук к проблеме коррупции и борьбе с ней. Происходит дифференциация знания об этом явлении.

С точки зрения политологии, коррупция рассматривается как поведение должностных лиц, выражающееся в нелегитимном использовании ими своего положения с целью занятия и удержания власти в обществе. Основными мерами по предотвращению такой деятельности являются укрепление институтов политической власти, развитие гражданского общества и повышение уровня политической культуры.

В экономической теории под коррупцией принято понимать разновидность поведения государственных служащих, направленного на извлечение выгоды за счет использования государственных ресурсов в личных целях. Причины размаха коррупционной деятельности видятся в чрезмерном и неэффективном вмешательстве государства в экономическую жизнь общества. Поэтому основные меры борьбы с коррупцией направлены на уменьшение произвола и чрезмерного вмешательства чиновников в хозяйственную деятельность простых граждан.

¹ Суворин Э. В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Москва, 2008. – С. 15.

В юридической науке коррупция рассматривается как разновидность правонарушения, преступления чиновников против интересов государства. А меры противодействия с ней связаны с совершенством законодательства и созданием условий неотвратимости наказания за совершение противоправного деяния.

Таковы основные традиции (политологическая, экономическая, юридическая) исследования феномена коррупции, сложившиеся за время второго исторического этапа постижения сущности данного явления. Оценивая значимость приведенных выше подходов, следует отметить, что каждый из них вносит существенный вклад в развитие проблематики коррупции и борьбы с ней. Однако необходимо подчеркнуть, что сохраняющееся видение феномена коррупции с разных точек зрения не способствует целостному видению этого социального явления.

Поэтому возникла объективная потребность в построении целостного представления о феномене коррупции в социально-гуманитарном знании. Это обстоятельство привело к тому, что в конце XX в. были созданы предпосылки для начала нового третьего этапа в истории исследования коррупции. Его основной чертой является становление междисциплинарного анализа коррупции с целью формирования целостного взгляда на данное явление.

В отечественной юридической науке в настоящий момент преобладают две точки зрения на определение понятия коррупции.

Первая точка зрения, определяющая коррупцию более узко, довольно долго отстаивается российскими учеными. Ее наиболее яркими представителями считаются А.И. Долгова и С.В. Ванюшкин, которые считают, что коррупция – это «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных и иных служащих, и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых,

корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей».¹

Схожую позицию занимает Н.Ф. Кузнецова. По ее мнению, коррупция – это «социально-негативное явление, выражающееся в подкупе одних лиц другими». Критикуя более широкий взгляд на коррупцию, Н.Ф. Кузнецова отмечает: «Именованная коррупцией всю систему корыстных должностных преступлений, например злоупотребление властью, превышение власти, подлоги, не только нецелесообразно, но и несогласуемо с принципом дифференциации вины, ответственности и дифференциации наказания. В уголовном праве это весьма осложнило бы законодательную регламентацию хозяйственных и должностных преступлений, внесло бы путаницу в квалификацию преступлений и их наказуемость».²

Вторая точка зрения трактует понятие коррупции более широко, то есть ученые рассматривают ее шире, чем подкуп-продажность должностных лиц, признавая коррупционным любое корыстное злоупотребление своим служебным положением.

По мнению проф. С.В. Максимова, коррупция – это «использование государственными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера)».³

¹ Криминология : учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Долговой. М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 1999. – 784 с.

² Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений // Вестник МГУ. Сер. 11. 1993. – № 1. – С. 21-26.

³ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2008. – 255 с.

П.А. Кабанов считает, что коррупция – социальное явление, заключающееся в корыстном использовании должностным лицом служебного положения для личного обогащения.¹

Г.К Мишин определяет коррупцию как «явление в сфере социального управления, выражающееся в злоупотреблении субъектами управления своими властными полномочиями путем их использования в личных (в широком смысле – индивидуальных и групповых, материальных и иных) целях».²

Следует отметить, что значительный период времени с момента начала функционирования современной российской правовой системы в законодательных актах не было зафиксировано официальное юридическое определение понятия «коррупция», и сущность этого явления выводилась опосредованно через доктринальное толкование норм уголовного законодательства антикоррупционной направленности. В то же время понятие коррупции как ключевое понятие антикоррупционного законодательства Российской Федерации нуждалось в официальном определении. В связи с этим предпринималось несколько попыток принятия базового закона по борьбе с коррупцией, в котором раскрывалось бы содержание данного феномена. Наиболее яркими среди них, на наш взгляд, являлись проект федерального закона «О борьбе с коррупцией» № 96700358-2³, принятый Государственной думой в окончательной редакции в ноябре 1997 г., а также проект федерального закона № 99097368-2 «О борьбе с коррупцией»⁴ 2001 г.

Именно в этих проектах давалось отдельное определение понятия коррупции, подробно характеризовались субъекты коррупционных правонарушений. В целом отмеченные проекты нормативно-правовых актов

¹ Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995. – С. 7.

² Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М., 1991. – С. 13.

³ Проект Федерального закона № 96700358-2 «О борьбе с коррупцией» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О проекте федерального закона № 99097368-2 «О борьбе с коррупцией»: Постановление Государственной Думы 1623-III ГД // Ведомости Федерального Собрания, 21.06.2001. – № 18.

представляли варианты проработанной системы норм о противодействии коррупции, однако не были приняты в качестве законов по различным политическим причинам.

Только в декабре 2008 года в Российской Федерации принят и вступил в действие Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹. Таким образом, длительные разработки ученых привели к реальному формированию антикоррупционного законодательства.

Так, в соответствии со статьей 1 указанного закона, под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний, от имени или в интересах юридического лица».

По замыслу авторов долгожданная новелла призвана устранить правовой пробел в понимании коррупции и восполнить образовавшийся законодательный вакуум в сфере противодействия коррупции.

Однако, законодатель не избежал экспериментов в сфере регулирования содержания основополагающих терминов Закона. При анализе юридического наполнения категории «коррупция» очевидны неточность законодательных формулировок, многозначность употребляемых в определении понятий, наличие коллизий с другими нормативными положениями, что чревато определенными сложностями в правоприменении и ошибками в правовой оценке содеянного.

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

Речь идет о терминологических недостатках нормы, которая в силу заимствования должностных составов из уголовного законодательства говорит об ограниченности базового понятия Закона. Законодатель свел понятие коррупции к простому перечислению посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути подменяющих понятие коррупции. И первое, на что обращает внимание норма-дефиниция, - это отсутствие среди коррупционных преступлений составов превышения должностных полномочий, нецелевого расходования бюджетных средств, нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов и незаконного участия в предпринимательской деятельности.

Исходя из принципа точности и определенности терминологии, формулировка коррупции может быть подвергнута критике в силу довольно узкого ее понимания и причисления к должностным преступлениям, посягающим на государственную власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Следует обратить внимание, что понятие коррупции сформулировано таким образом, что, по сути, коррупция как преступное поведение трактуется как обычное взяточничество, целью которого объявлено получение выгоды имущественного характера.

Существует значительное множество форм коррупции, не подпадающих под указанное определение.

Говоря о подобной трактовке коррупции, профессор В.В. Лунеев подчеркивает, что «коррупция - явление более широкое, чем взяточничество. Мы знаем, что коррупция не сводима к взяточничеству. Она охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью. Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на

должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т.д. являются завуалированными формами коррупции»¹.

Таким образом, по нашему мнению, в перспективе усовершенствования дефиниции коррупции необходим отказ от размытых формулировок.

В связи с этим полагаем, что в целях повышения результативности антикоррупционной политики целесообразно принятие программных (базовых) антикоррупционных нормативных правовых актов, включающих комплексное, исчерпывающее определение понятия коррупции.

Одним из вариантов подобного универсального определения может служить, на наш взгляд, следующее: «Коррупция - это незаконное получение субъектами, указанными в части 2 настоящей статьи, имущественной и (или) неимущественной выгоды для себя или для третьих лиц, в том числе с использованием своих должностных полномочий или связанных с ними возможностей, а равно предоставление такой выгоды другими физическими и юридическими лицами».

При этом отдельными определениями в части 2 статьи 1 закона должны быть раскрыты понятия субъекта коррупции, имущественной и неимущественной выгоды, отдельной нормой закона произведена категоризация коррупционных нарушений. Полагаем, что предлагаемое совершенствование дефиниции коррупции повысит качество Федерального закона «О противодействии коррупции»² и соответственно эффективность его правоприменения.

1 Лунеев В.В. Преступность XX века. М., 1999. – С. 267.

2 О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

1.2. Нормативно правовые основы регулирования противодействия коррупции

Коррупция является существенной системной проблемой, характерной не только для России, но и для большинства государств мира.

В этой связи одной из первостепенных задач, в последние годы, поставленных на государственном уровне в России, стало не только противодействие коррупции, но и ее законодательное ограничение.

Эффективное действие антикоррупционной политики на территории любого государства возможно в результате разработки и выполнении эффективной стратегии антикоррупционной политики на государственном уровне, основу которой составляет Национальная стратегия в которой, прописаны приоритетные принципы и общие положения борьбы с коррупцией, комплексные программы на государственном уровне, направленные на борьбу с коррупцией и организованной преступностью.

В ст. 2 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции»¹, закреплено, что правовой основой противодействия коррупции, выступает система нормативных правовых актов (принципов, норм, муниципальных правовых актов), в соответствии с которыми осуществляется противодействие коррупции.

Характерной особенностью выступает то, что данная статья включает в себя всю систему правовых актов (принципов, норм), образующих правовую систему России.

Как нам известно, международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН¹.

Кроме того, как нам представляется, международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

Российская Федерация признает общепризнанные принципы и нормы международного права, что свидетельствует о первоочередности применения норм международных договоров.

То, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы, закреплено в качестве одной из основ конституционного строя в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

В данной статье закреплена следующая возможность «в случае если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом (имеются в виду любые законодательные акты), то применяются правила международного договора»².

В соответствии с п. 1 Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³:

– под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо;

¹ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. – М., 1956. – с. 14 – 47.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

³ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2004 г. – № 2.

– к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств;

– под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного;

– содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹, закрепил порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ. Там же указано, что международные договоры – это существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

Согласно положениям Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» понятием международный договор в правовой действительности Российской Федерации охватываются:

– международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями и иными образованиями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и п. 2 ст. 3);

– международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства - продолжателя СССР (п. 3 ст. 1);

¹ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.07.1995. – № 29. – ст. 2757.

– независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно¹.

Как разъяснено в п. 3 названного выше Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5², к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора России, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

Как мы видим, в основе антикоррупционного законодательства, как и всего законодательства Российской Федерации, лежит Конституция РФ.

Конституция РФ согласно ч. 1 ее ст. 15 имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.³ Как разъяснено в п. 2 Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁴, в соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует

¹ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.07.1995. – № 29. – ст. 2757.

² О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2004 г. – № 2.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

⁴ О некоторых вопросах применения судами конституции российской федерации при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия.

Там же указано, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию РФ¹, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории России до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения России и ее субъектов, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

К международно-правовым актам относятся:

– Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.² (ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ с заявлениями, вступила в силу для России 8 июня 2006 г.);

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. – № 26. – ст. 2780.

- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.¹ (ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ, вступила в силу для России 1 февраля 2007 г.);
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.² (ратифицирована с оговорками и заявлением Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ, вступила в силу для России 1 декабря 2001 г.);
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.³ (ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ, вступила в силу для России 25 июня 2004 г.);

К некоторым конвенциям в рассматриваемой сфере Россия не присоединилась. Конвенция Совета Европы от 4 ноября 1999 г. о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития от 21 ноября 1997 г. по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (в то же время Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 г. с участием России принята Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях).⁴

Перечисленные международные договоры устанавливают понятийный аппарат, общие принципы и меры в области международного сотрудничества.

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009. – № 20. – ст. 2394.

² Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990) // Собрание законодательства РФ, 20.01.2003. – № 3. – ст. 203.

³ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // Собрание законодательства РФ, 04.10.2004. – № 40. – ст. 3882.

⁴ Бирюков П.Н. Международное право. М.: Изд-во «Юрист», 2000. – С. 19.

Следующим элементом системы правовой базы в сфере противодействия коррупции выступают Федеральные конституционные законы, федеральные законы.

Как установлено в ст. 76 Конституции РФ, по предметам ведения России принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России (ч. 1); по предметам совместного ведения России и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2); федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3).

Перечень вопросов, находящихся в исключительном ведении России, определен в ст. 71, а перечень вопросов, находящихся в совместном ведении России и ее субъектов, – в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Обеспечение разработки и принятия федеральных законов по вопросам противодействия коррупции закреплено в качестве одной из функций Федерального Собрания РФ среди организационных основ противодействия коррупции в ч. 2 ст. 5.¹

Основным актом федерального законодательства в системе мер противодействия коррупции является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции».²

В пакет антикоррупционных законов вошли принятые позднее Федеральные законы «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³ и «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

³ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012. – № 50 (часть 4). – ст. 6953.

расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹.

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено частью 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно части 2 указанной статьи указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. Частью 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам².

К этому следует добавить, что нормативными правовыми актами являются только те указы Президента РФ, которые имеют нормативный характер.

Вопросы противодействия коррупции, по которым Президентом РФ издаются указы, predeterminedены прежде всего в ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции».³

В указанной норме в качестве одной из организационных основ противодействия коррупции предусмотрено, что Президент РФ:

- 1) определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;
- 2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Кроме того, в ч. 6 ст. 8 данного Закона указано на то, что Президентом РФ устанавливается порядок направления запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные

¹ О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 13.05.2013 г. – № 19. – ст. 2306.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

³ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Среди актов Президента РФ, составляющих правовую основу противодействия коррупции, следует указать, прежде всего, на Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»¹.

Правительство РФ, как установлено в ч. 1 ст. 115 Конституции РФ, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 указанной статьи установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 данной статьи могут быть отменены Президентом РФ.²

Статьей 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ; акты по

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.¹

Вопросы противодействия коррупции, по которым Правительством РФ издаются постановления, предопределены прежде всего в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции».²

К специализированным актам Правительства РФ в сфере противодействия коррупции относятся:

– Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³;

– Постановление Правительства РФ от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами»⁴,

– Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах»,

– Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. №157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р» и другие.

¹ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. – № 51. – ст. 5712.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009. – № 29. – ст. 3609.

⁴ О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2005 г. № 509 // Собрание законодательства Российской Федерации, 22.08.2005 г. – № 34. – ст. 3503.

Под иными федеральными органами государственной власти, нормативные правовые акты которых составляют правовую основу противодействия коррупции, подразумеваются, прежде всего, федеральные органы исполнительной власти.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в соответствии с п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009¹, издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Согласно п. 2 названных Правил нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается; структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

В соответствии с п. 10 Правил нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в т.ч. акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в соответствии с ч. 2 и 4 ст. 76 Конституции РФ принимаются по предметам

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 18.08.1997. – № 33. – ст. 3895.

совместного ведения России и ее субъектов, а также вне пределов ведения России, совместного ведения России и ее субъектов.¹

Перечень вопросов, которые регулируются законами субъектов РФ, определен в п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². При этом данный перечень определен как открытый - согласно п. 2 ст. 5 названного Закона законом субъекта РФ регулируются и иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Иные нормативные правовые акты субъектов РФ, нежели законы субъектов РФ (не беря во внимание конституции субъектов РФ, уставы субъекта РФ и постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ), - это нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Указанным актам посвящены нормы ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

– высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999. – № 42. – ст. 5005.

Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения (п. 1);

– акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ (п. 2);

– акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения России и предметам совместного ведения России и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ (п. 3).

Понятие муниципального правового акта определено в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ как решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003. – № 40. – ст. 3822.

изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 названного Закона по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. В части 2 указанной статьи установлено, что по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ.

В систему муниципальных правовых актов согласно ч. 1 ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.¹

В отношении издания по вопросам противодействия коррупции нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также муниципальных правовых актов следует отметить лишь то, что согласно одной из организационных основ противодействия коррупции, предусмотренной в ч. 4

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003. – № 40. – ст. 3822.

ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

В то же время в соответствии с ч. 5 указанной статьи в целях обеспечения координации деятельности указанных органов по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента РФ могут формироваться органы по координации деятельности в области противодействия коррупции.

Там же предусмотрено, что для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента РФ, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства РФ, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента РФ, Правительства РФ, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции.

Таким образом, за последние годы в Российской Федерации была создана система антикоррупционного законодательства и разработан соответствующий нормативный инструментарий, позволяющий бороться с этим негативным явлением.

Кроме того, в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

противодействию коррупции»¹ образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

¹ О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 09.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 26.05.2008. – № 21. – ст. 2429.

1.3. Принципы противодействия коррупции в Российской Федерации

В системе исходных начал противодействия коррупции важное место принадлежит принципам, на которых должна строиться и осуществляться указанная деятельность. В связи с этим в целях повышения эффективности антикоррупционной деятельности представляется необходимым уточнение общей характеристики принципов и определение их роли в сфере предупреждения и пресечения коррупции.

Принципы имеют системообразующее значение, формируя нормы и направляя правоприменение, обеспечивая его единообразие.

Именно принципы должны служить ориентиром и при разрешении правовых коллизий.

Принцип (от лат. *principium* - основа, начало) - основоположение, исходная, руководящая идея, основное правило поведения, деятельности.

До принятия Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ специальные принципы противодействия коррупции в сфере публичного управления в законодательстве не содержались.

Анализ международных актов, направленных на противодействие коррупции в государственном аппарате, а также юридической литературы позволил выявить ряд принципов, на которых должна осуществляться деятельность по противодействию коррупции².

Так, В.Н. Лопатин выделяет следующие принципы:

- партнерство субъектов антикоррупционной политики;
- приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы против коррупции;

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

² Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции // Административное и муниципальное право, 2011. – № 12. – С. 33-36.

- недопустимость установления антикоррупционных стандартов ниже уровня, определенного федеральными законами;
- недопустимость объединения функций разработки, реализации и контроля над реализацией мер антикоррупционной политики;
- поддержание оптимального уровня численности лиц, занимающих государственные должности и состоящих на государственной и муниципальной службе;
- целевое бюджетное финансирование мер реализации антикоррупционной политики;
- признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений, совершенных лицами, занимающими должности, предусмотренные Конституцией России, федеральными законами, конституциями или уставами субъектов РФ;
- недопустимость установления привилегий и иммунитетов, ограничивающих ответственность или усложняющих порядок привлечения к ответственности лиц, замещающих государственные должности, должности государственных, муниципальных и иных служащих, совершивших коррупционные правонарушения; недопустимость ограничения доступа к информации о фактах коррупции, коррупциогенных факторах и мерах по реализации антикоррупционной политики¹.

В настоящее время основные принципы, на которых основывается противодействие коррупции в России, определены ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

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

¹ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право, 2001. – № 7. – С. 27.

- неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами¹.

Принцип признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина является конституционным и, более того, универсальным. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Статья 18 Конституции РФ закрепляет: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»².

В современном правовом государстве данный принцип приобретает особый смысл, поскольку коррупция как негативное социальное явление приводит к нарушению прав граждан, к несоблюдению условий нормальной конкуренции между субъектами экономической деятельности, к дискредитации института публичной гражданской службы в государстве.

Принцип законности также является конституционным и общеотраслевым принципом российского права. Законность – это состояние постоянного и точного выполнения качественного и справедливого

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

законодательства, обеспечиваемое неотвратимостью применения мер государственного принуждения в случае нарушений.

Режим законности – определенное состояние реального уровня соответствия действующих общественных отношений законам и другим нормативным актам.

Безусловно, в каждой сфере принцип законности имеет собственные нюансы и наполнение. Контекст позволяет выделить следующие направления его реализации:

- точное исполнение закона государственными и муниципальными служащими, исключая коррупционные проявления;
- точное исполнение закона гражданами и организациями, которые не должны инициировать коррупционные отношения;
- точное соблюдение и исполнение закона правоохранительными и другими органами в процессе противодействия коррупции. В итоге деятельность по противодействию коррупции имеет целью восстановление состояния законности.

Принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, к сожалению, пока не занял достойного места в нашем законодательстве. Причиной тому – и отсутствие основополагающих законов о государственных органах и их деятельности. Чаще всего этот принцип замещается гораздо более узким по сфере своего применения принципом гласности.

В Конституции РФ принцип открытости закреплен только по отношению к судебному разбирательству (ст. 123)¹.

Мы можем обнаружить этот принцип в некоторых отраслевых законах – открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

кроме случаев, установленных федеральными законами (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹), открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»²).

В целом вопросам информационной открытости власти посвящены Федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, «О персональных данных»⁴, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁵, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶, «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁷, Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»⁸.

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3448.

² О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003. – № 22. – ст. 2063.

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3448.

⁴ О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3451.

⁵ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6217.

⁶ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009. – № 7. – ст. 776.

⁷ О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.01.1995 г. – № 3. – ст. 170.

⁸ Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет»): Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (ред. от 20.04.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.11.2009 г. – № 48. – ст. 5832.

Однако, несмотря на предпринимаемые в этом направлении шаги, нельзя сказать, что в стране создан подлинный режим информационной открытости власти.

Между тем, именно публичность и открытость власти отвечает идее полноценного государственного управления, предполагающего подконтрольность власти обществу.

Государства, в которых сформирован механизм информационной открытости власти, являются менее коррумпированными.

Так принцип публичности и открытости (транспарентности) несет и превентивную антикоррупционную нагрузку поскольку:

- во-первых, открытость деятельности власти сокращает коррупционные возможности;
- во-вторых, высвечивает любые отклонения и нарушения, помогая работе правоохранительных органов;
- в-третьих, позволяет гражданам и организациям включиться в процесс противодействия коррупции.

Принцип неотвратимости ответственности как таковой из российских нормативных правовых актов исчез (напомним, что он являлся одним из основных принципов советского уголовного законодательства).

Тем не менее, отечественные теоретики права и правоприменители продолжают оперировать понятием неотвратимости юридической ответственности.

Данный принцип за коррупционные правонарушения, имеет целью подчеркнуть серьезность антикоррупционной политики и ориентированность на конкретные итоги деятельности по противодействию коррупции.

При этом он означает, что за каждый факт коррупционного нарушения (при условии доказательства вины, разумеется) должно назначаться адекватное наказание. Этот принцип раскрывается далее в ст. 13 и 14

Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции»¹.

Принцип комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер отражает специфику коррупции как явления, требующего адекватного и системного реагирования.

Комплексность использования мер противодействия коррупции ориентирована как на профилактическую работу, так и на непосредственную борьбу с коррупционными проявлениями и ликвидацию их последствий.

Вдумчивое отношение к реализации данного принципа на практике позволит избежать перегибов, кампанейщины, показательных процессов, превратив рассматриваемую деятельность в один из компонентов государственного управления.

Принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, если рассматривать его в системной связи с принципом комплексности мер, ориентирует на организацию повседневной работы в нормальном режиме, воспитание в обществе нетерпимости к коррупции, поднятие престижа публичной гражданской службы и обеспечение ее стабильности, воспитание нового поколения государственных и муниципальных служащих.

Этот принцип задает тон реализации всего массива нормативных актов о публичной гражданской службе, а также тех нормативных актов, которые определяют порядок реализации прав граждан и организаций в административных отношениях.

Нормативная база деятельности государственных и муниципальных служащих не должна быть коррупциогенной и «подталкивать» их к произвольному правоприменению. Важную роль в реализации этого принципа должно сыграть само общество.

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

Принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами подчеркивает общесоциальный характер проблемы коррупции.

Коррупционированность государства - проблема не только самого государственного аппарата, это вопрос и к самому обществу, состоящему из граждан, считающих это явление если не нормальным, то вполне терпимым.

Разумеется, для подлинного сотрудничества государства и общества необходимо немало условий, многие из которых не до конца сложились в нашей стране.

К таким условиям следует отнести: высокий уровень развития демократических институтов, политическую и гражданскую активность населения, подлинный плюрализм мнений, настоящую свободу и независимость прессы, реальную прозрачность действий власти и ее подконтрольность институтам гражданского общества. Там, где речь идет о сотрудничестве, не может диктовать условия только один субъект.

К сожалению, данный принцип наиболее слабо реализован в действующем российском законодательстве. Еще только предстоит разработать способы и механизмы, ориентированные на население, способные поощрять общественность и отдельных граждан в таком сотрудничестве, собирать объективную информацию о масштабах и способах коррупции среди чиновников.

Опора на гражданское общество в борьбе с преступностью в целом и коррупцией в частности является важным направлением деятельности правоохранительных органов в демократических странах.

В ст. 22 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию говорится о защите лиц, сотрудничающих с правосудием, и свидетелей и предлагается обеспечение эффективной и надлежащей защитой

тех, кто сообщает о коррупционных преступлениях, сотрудничает с органами, осуществляющими расследования и разбирательства.¹

В ходе проведенного нами анализа принципов противодействия было выявлено отсутствие принципа закрепляющего социальную ответственность государственного и муниципального служащего в сфере противодействия коррупции.

Так, целесообразно внести изменения в статью 3 Федерального закона «О противодействии коррупции»² путем закрепления принципа социальной ответственности государственного и муниципального служащего в сфере противодействия коррупции. Данный принцип должен прослеживаться в моральном отношении его к обществу и государству, государственным органам и государственной (муниципальной) службе как организации, к своей профессиональной среде, которые определяют его поведение, возлагают на него обязательства по выполнению его служебного долга и предусматривают его способность предвидеть результаты управленческих действий, поступков и готовность отвечать за их последствие.

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009. – № 20. – ст. 2394.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Конфликт интересов на государственной службе, как правовая категория

В международных документах предотвращение конфликта интересов на государственной службе рассматривается как один из важных механизмов предупреждения коррупции. Кроме того, предотвращение конфликта интересов рассматривается как один из элементов прозрачности, открытости деятельности государственных служащих.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. декларируется, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации среди прочего о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8)¹.

Изначально конфликт интересов был нормативно закреплен в законодательных актах, которые регламентируют гражданско-правовые отношения, но с принятием Закона о государственной гражданской службе конфликт интересов приобрел и публично-правовой аспект.²

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. – № 26. – ст. 2780.

² Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление, 2008. – № 2. – С. 19-24.

Национальный план противодействия коррупции в качестве одной из главных мер такого противодействия называет законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.¹

На реализацию указанной меры направлены, в частности, положения нового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

В то же время данный механизм не является абсолютно новым для отечественного законодательства. Оно используется на протяжении уже достаточно длительного времени, в том числе и применительно к публичным служебным отношениям.

В связи с этим нормы Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых Федеральных законах о государственной гражданской службе и о муниципальной службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на публичной службе и предлагающие новые механизмы его разрешения.

Термин «конфликт» (от лат. *conflictus* - столкновение) определяется как столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия. В основе любого конфликта лежит ситуация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому-либо поводу, либо противоположные цели или средства их достижения в данных обстоятельствах, либо несовпадение интересов, желаний, влечений оппонентов и т.п.³

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228

³ Социальная психология. Словарь / Под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в шести томах / Ред.-сост. Л.А. Карпенко. Под общ. ред. А.В. Петровского. М.: ПЕР СЭ, 2006.

Понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве появилось впервые применительно к законодательству о предпринимательской деятельности.

Так, данный термин используется, в частности, в Федеральных законах от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 3)¹, от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (ст. 44)², от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (ст. 43)³, от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ст. 38)⁴, от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 36.24)⁵, от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (ст. 35)⁶.

Причем если в некоторых из этих документов понятие «конфликт интересов» присутствует, но не разъясняется, то в других дается определение этого понятия. В целом для конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности характерно наличие (или возможность наличия) трех объективных компонентов: противоречие интересов, крупный убыток или неправомерное деяние (его сокрытие) и причинная связь между ними⁷.

Термин «конфликт интересов» в контексте деятельности государственных и муниципальных служащих стал применяться несколько позже, в основном в связи с вопросами коррупционного поведения.

¹ О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 22.04.1996. – № 17. – ст. 1918.

² Об инвестиционных фондах: Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.12.2001. – № 49. – ст. 4562.

³ Об ипотечных ценных бумагах: Федеральный закон от 11.11.2003 № 152-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 17.11.2003. – № 46 (ч. 2). – ст. 4448.

⁴ О сельскохозяйственной кооперации: Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 11.12.1995. – № 50. – ст. 4870.

⁵ О негосударственных пенсионных фондах: Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 11.05.1998. – № 19. – ст. 2071.

⁶ Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002. – № 30. – ст. 3028.

⁷ Фирсов А. Нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // Бухгалтерия и банки, 2006. – № 12.

Распространение данного института на сферу публичного управления вызвано необходимостью предотвращения влияния на публичного служащего каких-либо частных интересов, могущих повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.¹ декларируется, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8).

В Российской Федерации в Концепции реформирования системы государственной службы РФ² было предусмотрено формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Таким образом, в целом конфликт интересов на государственной службе рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями.

Принятый во исполнение данной Концепции Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. – № 26. – ст. 2780.

² О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации»¹ определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ.

Таким образом, подход, в соответствии с которым конфликт интересов - это противоречие между частной заинтересованностью и публичной обязанностью, был сохранен.

В то же время с учетом того, что личная заинтересованность была определена в данном Законе посредством получения материальной выгоды, определение конфликта интересов было сужено по сравнению с Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Позднее практически аналогичное определение конфликта интересов было введено в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»².

По сравнению с указанными Законами, Закон о противодействии коррупции в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы:

– во-первых, теперь конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (то есть по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей. При этом следует помнить, что служебные обязанности, установленные ст. ст. 18 и 20 Федерального закона

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007. – № 10. – ст. 1152.

от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих;

– во-вторых, новый Закон подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Достаточно сложно сказать, что при этом понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью.

Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным или муниципальным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения.

Однако в любом случае понятия «личная заинтересованность» и «конфликт интересов» остаются, к сожалению, оценочной категорией.

Помимо вышеуказанного, новеллой Закона является распространение института урегулирования конфликта интересов на все виды государственной службы, в том числе правоохранительную и военную.

Понятие личной заинтересованности в Законе о противодействии коррупции также претерпело некоторые изменения по сравнению с используемыми в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе.

Во-первых, в определении данной новеллы законодатель исключил указание на неосновательное обогащение. Ее следует считать обоснованной, так как использование в законодательстве о государственной и муниципальной службе гражданско-правового термина «неосновательное обогащение» справедливо критиковалось в юридической литературе.

В частности, О.В. Казаченкова писала: «Сторонами в обязательствах вследствие неосновательного обогащения могут выступать граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации,

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

муниципальные образования. Гражданский служащий в силу своего особого статуса не может являться участником гражданского оборота. В связи с этим распространение гражданских норм на отношения, регулируемые законодательством о государственной службе, представляется неправомерным»¹.

Во-вторых, вместо общего указания на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды законодатель конкретизировал, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав. При определении имущественного характера услуг и указанных прав правоприменителю следует руководствоваться гражданским и налоговым законодательством Российской Федерации.

В-третьих, законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения (как это было сделано в Законах о государственной гражданской и муниципальной службе).

Нельзя не отметить, что указание на «граждан или организации, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами», обоснованно критиковалось за чрезмерную расплывчатость, так как любой государственный и муниципальный служащий, будучи членом социума, естественно, связан различными обязательствами со значительным количеством различных организаций (такowymi, например, являются обязательства платить коммунальные платежи; рассчитываться по взятому в банке кредиту и т.п.).

Однако в этом плане еще более сложно признать удачным используемое в Законе о противодействии коррупции понятие «третьи лица».

¹ Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права, 2016. – № 3.

Под третьими лицами вполне естественно можно понимать абсолютно любых граждан и организации.

В результате этого, исходя из буквального толкования рассматриваемой нормы личной заинтересованностью, влекущей возникновение конфликта интересов, можно признать такие действия служащего, которые повлекут получение доходов органами государственной власти или иными государственными организациями (ведь, они, безусловно, по отношению к государственному или муниципальному служащему также являются третьими лицами).

Представляется, что в любом случае в дальнейшем потребуется уточнение и разъяснение термина «третьи лица», используемого в рассматриваемом Законе. Пока, на уровне практического применения, можно рекомендовать все же при использовании данной нормы ориентироваться на тех лиц, которые указаны в качестве получателей дохода в ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ и ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»² (хотя и они, как уже отмечалось выше, требуют определенного толкования).

Как уже отмечалось выше, в Законе о противодействии коррупции понятие личной заинтересованности и конфликта интересов было сужено по сравнению с Концепцией реформирования системы государственной службы РФ.³

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007. – № 10. – ст. 1152.

³ О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

Действующее законодательство предусматривает, что конфликт интересов возникает только при возможности получения служащим или связанными с ним третьими лицами материальных выгод.

Между тем в указанной Концепции, так же как и в большинстве международных документов, конфликт интересов связывается с получением не только материальных, но и иных (личных) выгод.

Так, например, в ч. 5 ст. 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции указывается, что каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.¹

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц² также устанавливает, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных и финансовых выгод для своих семей (ст. 4).

В российском законодательстве также можно встретить примеры увязывания конфликта интересов не только с материальными, но и иными выгодами.

Так, например, Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих³ содержит понятия:

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. – № 26. – ст. 2780.

² Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН// СПС «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения

«материальная выгода» - экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

«личная выгода» - выгода, не являющаяся материальной выгодой, выразившаяся в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. Не являются личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности.

Аналогичные определения содержатся и в Положении об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений¹.

Таким образом, по нашему мнению под конфликтом интересов следует рассматривать как конкретную жизненную ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного служащего (должностного лица) может повлиять на профессионально объективное исполнение им должностных обязанностей, при условии наличия интересов государства.

военнослужащих: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 656 // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005. – № 46. – ст. 4672.

¹ Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2006 г. № 113 // Российская газета, 10.03.2006. – № 48.

2.2. Механизм урегулирования конфликта интересов на государственной службе

Понятие «конфликт интересов на государственной службе» не является новым для законодательства Российской Федерации. Программные документы в сфере реформирования государственной службы на протяжении последнего десятилетия ставят задачу формирования и развития механизмов выявления и разрешения конфликта интересов¹, но конкретные мероприятия по их внедрению в государственно-служебные отношения следует связывать с развитием законодательства о противодействии коррупции.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ, в качестве одной из главных мер противодействия коррупции называет законодательное развитие механизма разрешения конфликта интересов на государственной службе. На реализацию указанной меры направлены также положения соответствующей статьи «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

Введение института конфликта интересов в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ связано с либерализацией запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью: ч. 2 ст. 14 Закона, позволяя гражданскому служащему с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, ставит обязательное условие - выполнение такой работы не должно повлечь за собой конфликта интересов.

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2016 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

Это так называемая ситуация возникновения конфликта интересов при «правомерном извлечении дохода»¹, которая может возникать достаточно часто, и процедура, связанная с предотвращением и выявлением конфликта интересов, по мнению законодателя, должна быть максимально простой.

Но, к сожалению, исходя из формулировки ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², процедура упрощена настолько, что порядок обращения гражданского служащего с таким уведомлением остался неурегулированным.

По мнению А.А. Гришкова, для обеспечения реализации права гражданского служащего на занятие иной оплачиваемой деятельностью необходимо нормативно определить форму уведомления. Данное уведомление должно содержать сведения о деятельности, которую должен осуществлять служащий (консультации, преподавательская), форму и порядок оплаты, срок, в течение которого служащий собирается осуществлять соответствующую деятельность³.

Как отмечает А.В. Куракин, положения ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ требуют дополнительного уточнения: принцип уведомления не предполагает по своей сути получения какого-либо согласия со стороны представителя нанимателя; кроме того, в Законе не указано, в какой форме это уведомление должно быть реализовано⁵, хотя все другие виды информирования представителя нанимателя осуществляются в письменной форме.

¹ Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал рос. права, 2016. – № 3.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2004.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

⁵ Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2008. – № 1.

Также следует отметить тот факт, что положения ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ не были изменены в связи с принятием в декабре 2008 г. пакета антикоррупционных законов, в отличие от п. 1 ч. 3 ст. 17 Закона.

В соответствии с последним некоторым бывшим гражданским служащим в течение двух лет после ухода с государственной службы необходимо получать согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов для замещения должностей, а также выполнения работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в их должностные обязанности. Казалось, что тождественные по характеру ситуации, связанные с занятием гражданским служащим (бывшим гражданским служащим) оплачиваемой деятельности, при возможности возникновения конфликта интересов требуют унифицированного механизма его разрешения.

Поэтому вызывает недоумение, что гражданский служащий для занятия иной деятельностью должен только уведомить представителя нанимателя, а после ухода с государственной службы - получить согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

В связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года² и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года³ и принятием

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. – М., 1956. – с. 14 – 47.

³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009. – № 20. – ст. 2394.

Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ действие ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² распространено на лиц, проходящих правоохранительную и военную службу.

Нерешенным остался вопрос, связанный с механизмом реализации установленных в данной статье запретов на лиц, проходящих правоохранительную и военную службу: соответствующие положения ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающие механизм урегулирования конфликта интересов, на них не распространяются.

В связи с этим обращает на себя внимание возникшее противоречие между названием ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора» - и содержанием части первой этой же статьи, обязывающей гражданина получить согласие в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

По мнению В.В. Григорьева, установленный в данной норме запрет распространяется на граждан, замещавших должности не только государственной гражданской службы, но и иных видов государственной службы (военной, правоохранительной)³, но до сих пор не решен вопрос о создании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов для этих видов государственных служащих.

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: Деловой двор, 2009.

Возникшее противоречие еще раз подтверждает позицию ряда ученых, заявляющих, что сейчас существенно активизировалось развитие гражданской службы (в нормативном правовом отношении, деятельностном плане, кадровом обеспечении и др.) и заметно отставание в развитии военной и правоохранительных служб.¹

Впервые на законодательном уровне образование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов было предусмотрено в ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»².

В ней же определялось, что такие комиссии создаются в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта по управлению государственной службой.

Организация комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов рассматривается как создание внутриведомственной основы противодействия коррупции в рамках проводимой в стране административной реформы³.

По мнению Н. Шуваловой, из содержания п. 5 ст. 19 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует, что создаваемые в государственных органах, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Федерации комиссии должны составить единую систему управления нравственными отношениями на гражданской службе,

¹ Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал рос. права. 2012. – № 6.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал рос. права, 2013. – №3.

координируемую и контролируемую федеральным государственным органом по управлению государственной службой¹.

Анализ мероприятий антикоррупционного характера, проводимых федеральными органами исполнительной власти в рамках утвержденных ими антикоррупционных программ, показывает, что комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов создаются формально и связываются исключительно с мероприятиями по совершенствованию механизма кадрового обеспечения, что ограничивается изданием приказа о создании комиссии.

Причинами бездействия формально созданных комиссий называют: вспомогательный характер поставленных перед ними задач; вытекающую из этого функциональную ограниченность; эпизодический характер работы; рекомендательный характер принимаемых комиссиями решений; разобщенность деятельности комиссий, созданных в государственных органах, ввиду отсутствия организационной структуры, которая бы обеспечивала координацию и контроль их деятельности.

В первую очередь необходимо преодолеть бессистемность в разработке программных документов и законодательства в сфере государственной службы, а также несогласованность между законодательными актами о государственной службе и коррупции.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации², под конфликтом интересов предлагалось понимать состояние, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может повлиять на объективное или беспристрастное

¹ Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. 2009. – № 2.

² О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.

Как считает С.Е. Чаннов, в целом конфликт интересов на государственной службе рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями¹.

Принятый во исполнение данной Концепции Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

То есть установленный ранее Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации подход к определению понятия «конфликт интересов» был сохранен, однако личная заинтересованность была определена в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» как возможность получения материальной выгоды и определение конфликта интересов соответственно было сужено по сравнению с Концепцией. Между тем международное право связывает конфликт интересов не только с выгодами материального характера³.

¹ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. – № 2.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН// СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный законодатель при формулировании понятия «конфликт интересов» в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» упускает в определении такой вид заинтересованности, как групповая, которая также была в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹.

Исключение групповой заинтересованности из определения «конфликт интересов» можно объяснить сложностью разработки механизма выявления и разрешения такого конфликта интересов в законодательстве о государственной службе, что не исключает принятия соответствующих норм в законодательных актах другой институциональной принадлежности.

«В определении содержания конфликта интересов на государственной службе Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» по сравнению с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» также содержит значительные изменения».

По мнению С.Е. Чаннова, теперь конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (то есть по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей².

Такой подход требует обязательного формирования этических стандартов в системе государственной службы. О необходимости принятия федерального закона «Кодекс поведения государственных и муниципальных

¹ О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

² Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. – № 2.

служащих Российской Федерации» достаточно давно говорят и ученые, и специалисты-практики¹.

Этические проблемы, связанные с конфликтом интересов на государственной службе, достаточно сложны, поэтому в целях разработки механизма предотвращения и выявления конфликта интересов целесообразно закрепить в должностном регламенте государственного гражданского служащего его общие служебные обязанности и запреты антикоррупционного характера, конкретизируя их под функциональные особенности замещаемой гражданским служащим должности.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной.

Понятие «косвенная заинтересованность» вызывает недоумение в правовой литературе: предполагается, что под косвенной заинтересованностью следует понимать создание реальной возможности получить материальную выгоду, что делает из несомненно оценочной категории «конфликт интересов на государственной службе» еще более оценочную.

Оценочный характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт³, поэтому необходимо методологически определить критерии отнесения ситуаций личной заинтересованности к ситуациям конфликта интересов.

¹ Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2008. – № 1.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

³ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. – № 2.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 г.г.¹ определяет разработку и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти необходимыми элементами реализации административной реформы в России.

Концепцией отмечается, что в ряде органов исполнительной власти создаются дополнительные условия для коррупции. В группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерно: наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств; высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы; высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями. Налицо взаимосвязь между должностями государственной службы, замещение которых связано с повышенными коррупционными рисками, и должностями государственной службы, на которых высока вероятность возникновения конфликта интересов.

Для этих должностей государственной службы считается целесообразным в целях исполнения государственными служащими обязанности по информированию о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов определить и закрепить в подзаконных актах, устанавливающих особенности предотвращения и разрешения конфликта интересов в различных государственных органах, перечня так называемых предконфликтных ситуаций.

А.Ф. Ноздрачев предлагает гражданским служащим, замещающим должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов, заявлять о характере и размерах своей заинтересованности при

¹ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005. – № 46. – ст. 4720.

назначении на должность, при прохождении аттестации, при любом изменении ситуации¹.

Часть 3 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² устанавливает, что в случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

Часть 2 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ также устанавливает обязанность государственного и муниципального служащего уведомить в письменной форме о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, но уже не представителя нанимателя, а своего непосредственного начальника.

Налицо коллизия между положениями законодательства о коррупции и законодательства о государственной гражданской службе.

Представитель нанимателя рассматривается и законодательством о противодействии коррупции, и законодательством о государственной гражданской службе в качестве субъекта предотвращения и урегулирования конфликта интересов: принимает меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, состоящие в изменении должностного или служебного положения гражданского служащего.

Полномочия непосредственного начальника гражданского служащего, не являющегося представителем нанимателя, ограничиваются обязанностью сообщить представителю нанимателя о возникшем конфликте интересов.

¹ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

Непосредственный начальник гражданского служащего не может давать оценку ситуации и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, поэтому необходимость такого промежуточного звена в пошаговом алгоритме действий гражданского служащего по предотвращению и урегулированию конфликта интересов сомнительна.

Оценка возникшей ситуации, заключающаяся в решении вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов, - один из самых сложных элементов механизма выявления и урегулирования конфликта интересов, поэтому Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривается создание специального органа - комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Абсолютное большинство исследователей высказывают мнение, что самое слабое место Указа Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»¹ заключается в рекомендательном решении комиссий, что, впрочем, можно объяснить поставленными перед ними задачами: содействие в обеспечении соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению и содействие государственным органам в урегулировании конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Между тем решения комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих

¹ О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010. – № 27. – ст. 3446.

Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов должны носить обязательный характер.

Исходя из анализа полномочий комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, можно установить очевидный дисбаланс между полномочиями комиссий и характером принимаемых ими решений.

С другой стороны, отмечается, что в соответствии с Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» основные задачи комиссий должны ограничиваться содействием государственным органам; в то же время анализ состава полномочий комиссий показывает, что многие полномочия выходят далеко за пределы решения задачи содействия: проверка информации о гражданском служащем, поступившей от правоохранительных, судебных и иных государственных органов, от организаций, должностных лиц, а также отдельных граждан; право приглашения и заслушивания на заседании комиссии должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, представителей заинтересованных организаций, а также иных лиц; право установления комиссией факта наличия либо отсутствия в действии (бездействии) гражданского служащего признаков совершения им административного правонарушения или возможного преступления.

Подводя итог, можно прийти к очевидному выводу о необходимости большей интеграции международно-правовых механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе в российское законодательство без поправок на нашу современную российскую действительность.

Механизм выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе в качестве антикоррупционного следует сделать

необходимым элементом как реализации реформы государственной службы, так и административной реформы, посредством внедрения в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации правовых, организационных и иных мер по противодействию коррупции.

Эффективное функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов и создание системы управления государственной службой во главе с федеральным государственным органом по управлению государственной службой - это комплекс взаимосвязанных проблем правового и организационного характера.

2.3. Проблемы предотвращения и разрешения конфликта интересов на государственной службе

Вопросы разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе оказались в центре внимания и на «круглом столе», организованном в Государственной Думе РФ в конце июня 2016 г.

Нормы об урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе впервые появились в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

Сегодня в законодательстве, направленном на противодействие коррупции, постепенно решается задача распространения этих норм на всех иных лиц, участвующих в деятельности государственных органов, включая судей, высших должностных лиц государства и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

В Концепции реформирования системы государственной службы, подписанной Президентом РФ в 2001 г. и определившей генеральные направления совершенствования административной системы страны, в число основных принципов функционирования системы государственной службы включён принцип этичности поведения государственного служащего. Это положение нашло дальнейшее развитие в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих Российской Федерации»² и в Федеральном

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ, 19.08.2002. – № 33. – ст. 3196.

законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

Соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих должны обеспечивать специальные комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Данные комиссии образуются в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой на основании пункта 5 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Положение, определившее задачи комиссий, их состав и порядок работы, было утверждено Указом Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821².

В Национальном плане противодействия коррупции, утверждённом Президентом, в качестве одной из первоочередных мер по его реализации названо обеспечение действенного функционирования этих комиссий.³

Однако, как считает большинство специалистов, комиссии по разрешению конфликта интересов на госслужбе фактически не работают.

По мнению, доцента кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС Н.Н. Шуваловой, немало причин бездействия формально созданных в государственных органах комиссий по разрешению конфликта интересов. Главные из них:

- вспомогательный характер поставленных перед ними задач;

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010. – № 27. – ст. 3446.

³ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы: Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) // Собрание законодательства РФ, 19.04.2010. – № 16. – ст. 1875.

– вытекающая из этого функциональная ограниченность, не предусматривающая планомерной, долговременной работы по этико-профессиональному развитию персонала государственной службы и систематическому контролю за соблюдением требований к служебному поведению;

– эпизодический характер работы комиссий, обусловленный тем, что единственным основанием для проведения заседания комиссии является поступившая информация о нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению или о наличии у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Если нет такой информации – комиссия не работает;

– рекомендательный характер принимаемых комиссиями решений, что предопределяет их несамостоятельную, вспомогательную роль, которая не позволяет им проявить себя в качестве активного инструмента и эффективного средства противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы;

– разобщённость деятельности комиссий, созданных в государственных органах, ввиду отсутствия организационной структуры, которая бы обеспечивала координацию и контроль их деятельности¹.

Ещё одна причина неэффективности комиссий в их нынешнем статусе заключается в соединении в одной комиссии двух направлений деятельности – соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирование конфликта интересов, хотя и взаимосвязанных, но разных как по содержанию, так и по способам решения задач, предполагающих разные подходы.

Нынешний статус комиссий, считает Н.Н. Шувалова, изначально обрекает их на неэффективность, так как не даёт чёткого представления о том, кто координирует или должен координировать их работу, кто

¹ Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. 2009. – № 2.

контролирует и по каким критериям осуществляет оценку этой работы, где и кем должны быть сформулированы эти критерии, каковы механизмы, обеспечивающие эффективность деятельности подобных комиссий.

По мнению Н.Н. Шуваловой, из содержания пункта 5 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ¹ следует, что создаваемые в государственных органах комиссии должны составить единую систему управления нравственными отношениями на гражданской службе, координируемую и контролируемую федеральным государственным органом по управлению государственной службой.

Этому органу следует стать главным субъектом управления государственной службой, центром её дальнейшего реформирования, сосредоточив в своих руках нормативное, правовое, координационное, контрольное, научно-исследовательское, методическое и финансовое обеспечение деятельности государственного аппарата. Встроенная в его структуру Комиссия должна располагать широким кругом функций и полномочий, включающих нормативно-правовое и методическое обеспечение формирования антикоррупционного поведения и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы.

Важнейшей задачей Комиссии станет координация и контроль работы соответствующих комиссий как структурных подразделений государственных органов по управлению государственной службой.

Н.Н. Шувалова уверена, что должна быть целая система управления нравственными отношениями в государственной службе. Только при такой системе управления может быть обеспечен действенный контроль за выполнением требований к служебному поведению гражданских служащих, который включал бы государственный контроль со стороны постоянно действующих независимых государственных структур, служебный контроль в лице специальных структур в составе кадровых служб государственных

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

органов; гражданский контроль, осуществляемый соответствующими структурами гражданского общества; самоконтроль¹.

Проректор Российской правовой академии Минюста России В.В. Астанин считает целесообразным противопоставить эскалации коррупционных проявлений широкое использование криминологически содержательных мер и, прежде всего, специальных мер предупреждения. Выполнению таких задач вполне может способствовать антикоррупционный потенциал комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

По мнению В.В. Астанина, возложенные на комиссии задачи по обеспечению соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению следует связывать с ранним предупреждением (нейтрализацией) причин и условий, которые способствуют их коррупционному поведению.

В то же время нельзя рассматривать институт комиссий как альтернативу правоохранительным органам².

В.В. Астанин обращает внимание также на проблему возможной необъективности так называемых независимых экспертов, входящих в состав комиссий по разрешению конфликта интересов. Вполне реальной представляется вероятность, считает он, обратимости антикоррупционных по назначению задач и целей комиссий в коррупционные.

Если принимать во внимание, что эксперты могут быть аффилированы с лицами, которые заинтересованы в ином (противном законности) разрешении конфликта интересов или иной оценке допущенных нарушений требований к служебному поведению государственных гражданских

¹ Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. 2009. – № 2.

² Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Рос. юстиция, 2012. – № 2.

служащих, высоким становится риск коррупционной подверженности экспертов. Криминологически опасным обстоятельством участия экспертов в работе комиссий является то, что они не всегда являются должностными лицами в том понимании, которое дано в примечании 1 к ст. 285 Уголовного кодекса РФ. Обнаружение признаков коррупции в действиях (бездействии) экспертов не всегда определяет возможность их привлечения к уголовной ответственности, в том числе по ст. 204 Уголовного кодекса РФ¹.

В.В. Астанин считает, что необходимо иметь в виду и традиционно либеральную уголовно-правовую оценку деяний экспертов. Примечанием к ст. 307 Уголовного кодекса РФ предусматривается специальный вид освобождения от уголовной ответственности экспертов: эксперт освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно в ходе дознания, предварительного следствия или судебного разбирательства до вынесения приговора суда или решения суда заявит о ложности данных им показаний.

С учётом представленных соображений обеспечение антикоррупционной защищённости деятельности комиссий требует, по мнению В.В. Астанина, самого пристального внимания и становится актуальной задачей.

Также отмечается, что опыт применения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² показывает, что в нынешнем виде, в нынешних формулировках эти нормы страдают рядом ограничений, которые не позволяют использовать их эффективно.

Прежде всего потому, что они избыточно мягки и неопределённы в требованиях к государственным служащим; в этих нормах отсутствует прямой запрет на принятие чиновником решений, совершение им действий в

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

отношении лиц, организаций, в отношении которых у него есть очевидный личный интерес. Действующее законодательство не содержит прямого запрета чиновнику принимать то или иное решение в случаях, когда налицо конфликт интересов – интересов личных и интересов государственной службы¹.

На практике чиновники всех уровней в указанных ситуациях продолжают исполнять свои обязанности, им ничего не угрожает. Для того чтобы нормы работали, в них не должно содержаться слишком большой доли усмотрения чиновника или его руководителя на то, как действовать в ситуации наличия более или менее очевидного конфликта интересов.

Заместитель руководителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору А.В. Ферапонтов согласился с тем, что в законе необходимо более чётко определить порядок декларирования государственным служащим своего личного интереса в тех случаях, когда этот интерес вступает в противоречие с интересами его службы. Однако главное – это воспитание. Только внутренняя высокая культура чиновника позволит победить коррупцию.

В соответствии с предоставленным госслужащим законом правом заниматься иной оплачиваемой деятельностью служащие Ростехнадзора работают консультантами в различных комиссиях (в правительственных, субъектов Федерации), участвуют в написании законопроектов, в проведении различных экспертиз.

В.А. Козбаненко считает, что проблема коррупции – это, прежде всего, нравственно-этическая проблема; это форма продажи властных полномочий на основе личной заинтересованности государственного служащего. Естественно, что такая продажа вызывает конфликт частных и государственных интересов.

¹ Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Рос. юстиция, 2012. – № 2.

В.А. Козбаненко отмечает, что Федеральный закон о государственной гражданской службе перенасыщен антикоррупционными механизмами: это и конкурсный отбор кандидатов при поступлении на госслужбу, и наличие кадрового резерва госслужбы, ротация государственных служащих; достаточно подробно прописанные права и обязанности госслужащего; установление ограничений и запретов, а также установление определённого уровня денежного содержания служащего. Антикоррупционными являются и многие другие механизмы, например уведомление представителя нанимателя о желании заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

Другое дело, как все эти законодательно установленные положения реализовываются на практике.

Во всех органах федеральной исполнительной власти созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (комиссии по урегулированию конфликта интересов), однако не во всех органах власти эти комиссии ведут реальную работу. Основные причины – новизна института регулирования конфликта интересов и, соответственно, психологическая, юридическая, культурологическая, организационная неготовность госслужащих к организации и проведению работы по урегулированию конфликта интересов. Госслужащие не понимают, в чём смысл деятельности соответствующих комиссий. В.А. Козбаненко указывает, что госслужащие пока не понимают, что комиссии по урегулированию конфликта интересов являются, в том числе, и органами по защите их прав.

При организации и ведению работы комиссий по урегулированию конфликта интересов выявляются пробелы и коллизии законодательных норм, что препятствует эффективному функционированию комиссий. Несмотря на наличие государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе и в сфере государственной гражданской службы, пока отсутствует предусмотренная

законом система межведомственного контроля за соблюдением федеральными органами законодательства о государственной службе.

В.А. Козбаненко обращает внимание на некоторую ущербность существующего порядка приглашения в комиссии по урегулированию конфликта интересов, так называемых независимых экспертов. Если такие эксперты работают в структурах, подведомственных тому федеральному органу, который и приглашает их в свои комиссии, то говорить об их независимости невозможно.

Он также отметил, что в реализации антикоррупционных планов должна быть системность. Российские граждане должны понимать, что наше государство, будучи действительно правовым, способно к самоочищению, в том числе и от проявлений коррупции. Задача эта может быть решена через создание для служащих госаппарата позитивного образа государственного служащего¹.

Если принять во внимание, что в основе коррупционного правонарушения лежит, прежде всего, имущественный интерес, то реагирование на такое правонарушение может быть и с применением мер воздействия из сферы частного права.

Основная задача при выявлении случаев коррупции не наказать государственного служащего, а изъять полученное им в результате коррупционного действия обогащение. Для осуществления такого изъятия могут быть применены нормы Гражданского кодекса РФ (с необходимыми поправками) о признании сделок недействительными и о неосновательном обогащении².

В этих случаях потерпевшим будет признаваться государство и в его пользу будет осуществляться взыскание неправомерно полученного госслужащим личного дохода.

¹ Козбаненко В.А. Государственное управление. – М.: «Статус», 2002. – 366 с.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №1-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция негативно сказывается на всех сферах общественной жизни. Она приводит к росту теневой экономики, нарушению конкурентных рыночных механизмов, уменьшению налоговых поступлений, ослаблению государственного бюджета. В результате снижается работоспособность государственного аппарата управления, уменьшается доверие населения к представителям власти, падает престиж страны на международной арене. Из-за развития коррупционных практик происходит увеличение имущественного неравенства и бедности основной части населения. Коррупция прямо содействует криминализации общества, укреплению организованной преступности и дискредитации права как основного инструмента регуляции жизни государства и общества.

В представленном диссертационном исследовании были рассмотрены наиболее значимые аспекты конфликта интересов, как одной из форм проявления коррупции на государственной гражданской службе.

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, коррупция представляет собой социальный феномен.

Сущность коррупции как государственно-правового явления проявляется в деятельности государственных служащих, их взаимоотношениях с другими членами общества, связанных с использованием ими своего должностного положения в личных корыстных целях, приносящих ущерб государственным и общественным интересам.

Коррупция является универсальным явлением, поскольку она, возникнув вместе с человеческой цивилизацией объективно присуща всем моделям социального устройства.

Так, например, первое упоминание о коррупции в системе государственной службы, нашедшее отражение в древнейшем из известных

человечеству памятнике государственности – архивах Древнего Вавилона, – относится ко второй половине XXIV в. до н. э.

Во-вторых, определение правовой категории «коррупция», которое закреплено в ныне действующем законодательстве, является размытым и не в полной мере отражает смысл данного понятия.

По нашему мнению, в перспективе усовершенствования дефиниции коррупции необходим отказ от размытых формулировок.

В целях повышения результативности антикоррупционной политики целесообразно принятие программных (базовых) антикоррупционных нормативных правовых актов, включающих комплексное, исчерпывающее определение понятия коррупции.

Одним из вариантов подобного универсального определения может служить, на наш взгляд, следующее: «Коррупция - это незаконное получение субъектами, указанными в части 2 настоящей статьи, имущественной и (или) неимущественной выгоды для себя или для третьих лиц, в том числе с использованием своих должностных полномочий или связанных с ними возможностей, а равно предоставление такой выгоды другими физическими и юридическими лицами». При этом отдельными определениями в части 2 статьи 1 закона должны быть раскрыты понятия субъекта коррупции, имущественной и неимущественной выгоды, отдельной нормой закона произведена категоризация коррупционных нарушений. Полагаем, что предлагаемое совершенствование дефиниции коррупции повысит качество Федерального закона «О противодействии коррупции»² и соответственно эффективность его правоприменения.

В-третьих, за последние годы в Российской Федерации была создана система антикоррупционного законодательства и разработан соответствующий нормативный инструментарий, позволяющий бороться с этим негативным явлением.

В-четвертых, в настоящее время основные принципы, на которых основывается противодействие коррупции в России, достаточно полно

определены ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Однако, по нашему мнению, целесообразно внести изменения в указанную статью путем закрепления принципа социальной ответственности государственного и муниципального служащего в сфере противодействия коррупции. Данный принцип должен прослеживаться в моральном отношении его к обществу и государству, государственным органам и государственной (муниципальной) службе как организации, к своей профессиональной среде, которые определяют его поведение, возлагают на него обязательства по выполнению его служебного долга и предусматривают его способность предвидеть результаты управленческих действий, поступков и готовность отвечать за их последствие.

В-пятых, одним из важнейших механизмов борьбы с коррупцией на государственной службе рассматривается предотвращение конфликта интересов.

Данный механизм не является абсолютно новым для отечественного законодательства. Оно используется на протяжении уже достаточно длительного времени, в том числе и применительно к публичным служебным отношениям.

Система управления конфликтом интересов на российской государственной гражданской службе находится в стадии становления. Данные, полученные в результате исследования доказали, что применяемый в настоящее время в нашей стране подход к управлению конфликтом интересов не является целостным и системным, поскольку содержит внутренние противоречия и не влияет в значительной мере на повышение эффективности деятельности государственных органов.

В-шестых, потенциал комиссий по урегулированию конфликта интересов существенно недооценен и используется не в полной мере. Необходимо постоянно совершенствовать работу комиссий, обобщать практику рассмотренных комиссиями дел, анализировать обстоятельства,

способствующие возникновению конфликта интересов и нарушений требований к служебному поведению, разрабатывать рекомендации по их устранению в государственном органе. Члены комиссии совместно с ответственными по этике должны разрабатывать предложения по осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение нарушений государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению, на управление конфликтом интересов.

Таким образом, совершенствование механизма управления конфликтом интересов на государственной гражданской службе является одним из важнейших направлений совершенствования государственной гражданской службы в целом. Указанный механизм делает возможной последовательную работу по формированию надлежащего служебного поведения на государственной гражданской службе, направленного на реализацию не личных интересов служащих, а интересов граждан, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Список использованных источников и литературы

Международные нормативно-правовые акты

1. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. – М., 1956. – с. 14 – 47.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. – № 26. – ст. 2780.
3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009. – № 20. – ст. 2394.
4. Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990) // Собрание законодательства РФ, 20.01.2003. – № 3. – ст. 203.
5. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // Собрание законодательства РФ, 04.10.2004. – № 40. – ст. 3882.
6. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН// СПС «КонсультантПлюс».

Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997. – № 51. – ст. 5712.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №1-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.) . – ст. 3448.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003. – № 40. – ст. 3822.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999. – № 42. – ст. 5005.

9. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

10. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007. – № 10. – ст. 1152.

11. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 №N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003. – № 22. – ст. 2063.

12. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3448.

13. О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3451.

14. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – № 52 (ч. 1) . – ст. 6217.

15. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009. – № 7. – ст. 776.

16. О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.01.1995 г. – № 3. – ст. 170.

17. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.07.1995. – № 29. – ст. 2757.

18. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012. – № 50 (часть 4). – ст. 6953.

19. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 13.05.2013 г. – № 19. – ст. 2306.

20. О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 22.04.1996. – № 17. – ст. 1918.

21. Об инвестиционных фондах: Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.12.2001. – № 49. – ст. 4562.

22. Об ипотечных ценных бумагах: Федеральный закон от 11.11.2003 № 152-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 17.11.2003. – № 46 (ч. 2). – ст. 4448.

23. О сельскохозяйственной кооперации: Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 11.12.1995. – № 50. – ст. 4870.

24. О негосударственных пенсионных фондах: Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 11.05.1998. – № 19. – ст. 2071.

25. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-

ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002. – № 30. – ст. 3028.

26. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2016 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года N 147 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

27. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ, 19.08.2002. – № 33. – ст. 3196.

28. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010. – № 27. – ст. 3446.

29. О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 09.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 26.05.2008. – № 21. – ст. 2429.

30. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

31. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009. – № 29. – ст. 3609.

32. О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12 августа

2005 г. № 509 // Собрание законодательства Российской Федерации, 22.08.2005 г. – № 34. – ст. 3503.

33. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет»): Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (ред. от 20.04.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.11.2009 г. – № 48. – ст. 5832.

34. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 18.08.1997. – № 33. – ст. 3895.

35. Об утверждении положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 656 // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005. – № 46. – ст. 4672.

36. Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2006 г. № 113 // Российская газета, 10.03.2006. – № 48.

37. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от

25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005. – № 46. – ст. 4720.

38. Проект Федерального закона № 96700358-2 «О борьбе с коррупцией» // СПС «КонсультантПлюс».

39. О проекте федерального закона № 99097368-2 «О борьбе с коррупцией»: Постановление Государственной Думы 1623-III ГД // Ведомости Федерального Собрания, 21.06.2001. – № 18.

Судебная практика

1. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2004 г. – № 2.

2. О некоторых вопросах применения судами конституции российской федерации при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Аристотель. Политика //Аристотель. Соч.: В 4-х Т. Т. 4. – М.: Мысль, 1984. – С. 508.

2. Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Рос. юстиция, 2012. – № 2.

3. Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал рос. права. 2012. – № 6.
4. Бирюков П.Н. Международное право. М.: Изд-во «Юрист», 2000. – С. 19.
5. Большая Советская Энциклопедия (В 30 томах). Т. 27 / Гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 3-е – М.: «Советская энциклопедия», – с. 94.
6. Ванцев В. А. Основные этапы развития понятия коррупция // Следователь, 2006. – №8. – С. 35.
7. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб, 1998. – С. 5;
8. Гоббс Т. Левиафан. – М.: Мысль, 2001. – С. 204.
9. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: Деловой двор, 2009.
10. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2004.
11. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление, 2008. – № 2. – С. 19-24.
12. Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995. С. 7.
13. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права, 2016. – № 3.
14. Козбаненко В.А. Государственное управление. – М.: «Статус», 2002. – 366 с.
15. Колодкин Л.М. Коррупция и деонтологические меры борьбы с продажностью («Бусидо» в Японии) // Коррупция в России: состояние и проблемы : материалы науч.-практ. конф. М., 1996. – С. 97.

16. Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции // Административное и муниципальное право, 2011. – № 12. – С. 33-36.
17. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005.
18. Криминология / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 1998. – С. 316.
19. Криминология : учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Долговой. М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 1999. – 784 с.
20. Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений // Вестник МГУ. Сер. 11, 1993. – № 1. – С. 21-26.
21. Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2008. – № 1.
22. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право, 2001. – № 7. – С. 27.
23. Лунеев В.В. Преступность XX века. М., 1999. С. 267.
24. Макиавелли Н. Государь // Н. Макиавелли. Избранные сочинения / Пер. с итал. Г. Маравьевой и др. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – С. 14.
25. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2008. – 255 с.
26. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М., 1991. С. 13.
27. Основы противодействия коррупции / Под ред. С. В. Максимова. - М.: Спарк, 2010. – №2(97). – С. 20.

28. Основы противодействия коррупции /Под ред. С. В. Максимов. - М.: Спарк, 2000 - С. 19.
29. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013. – С. 25.
30. Платон. Государство. Законы. Политик. – М.: Мысль, 1998. – С. 273 - 274.
31. Подвойский Л. Я. Платон о чиновниках и коррупции: экстраполяция на современность //Проблема коррупции: пути междисциплинарного исследования: материалы V Международной научной конференции «Россия и Восток» /под ред. П. Л. Карабущенко. – Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет», 2009. – С. 274.
32. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 2002.
33. Социальная психология. Словарь / Под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в шести томах / Ред.-сост. Л.А. Карпенко. Под общ. ред. А.В. Петровского. М.: ПЕР СЭ, 2006.
34. Суворин Э. В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Москва, 2008. – С. 15.
35. Фирсов А. Нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // Бухгалтерия и банки, 2006. – № 12.
36. Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал рос. права, 2013. – №3.
37. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. – № 2.

38. Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // Государственная служба. 2009. – № 2.