

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ – ОСНОВА КОРРУПЦИИ

© 2021

Н.А. Боброва, доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры «Конституционное и административное право», заслуженный юрист РФ
М.А. Власова, аспирант Института права
В.Г. Позин, аспирант Института права
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: коррупция; государственные и муниципальные служащие; конфликт интересов; способы предотвращения конфликта интересов; nepotизм.

Аннотация: Несмотря на неизменный интерес ученых к проблеме коррупции, природа ее первоосновы как антисоциального явления еще недостаточно изучена. В качестве такой первоосновы в статье рассматривается конфликт интересов участников разнообразных общественных отношений, связанных с осуществлением властных полномочий и злоупотреблением ими. Цель статьи – показать природу конфликта интересов в качестве основы такого антисоциального явления, как коррупция, выявить субъективные и объективные причины коррупции. Авторы анализируют пробелы и недостатки современного антикоррупционного законодательства, а также практику его применения. Приводятся конкретные примеры конфликта интересов в разных коррупциогенных сферах и проявлениях, например, в сфере участия экономических субъектов в объявляемых органами государственной власти и органами муниципальной власти тендерах. Рассматриваются юридические и моральные способы предотвращения конфликтов, роль этических норм в предотвращении конфликтов, нормативная основа их предотвращения и урегулирования, соотношение конфликта интересов и квалификации служащего, соотношение понятий материальной и личной заинтересованности, деятельность комиссий по предотвращению конфликта интересов, гарантирующая роль письменной формы уведомления о наличии конфликта интересов, особенности процедуры уведомления, последствия несоблюдения письменной формы уведомления. Показано, что конфликт интересов и коррупциогенные риски устраняются с помощью не только юридических способов, но и моральных, в силу чего имеют особую значимость нравственные качества руководителей и требования, предъявляемые к руководителям государственных и муниципальных органов власти. Получивший чрезвычайное распространение во властных и управленческих структурах nepotизм (родство и семейственность) является распространенной формой конфликта интересов и подрывает нравственные основы государственной и муниципальной службы.

ВВЕДЕНИЕ

Без конфликтов никакой социум не существует. Высказывалось даже мнение, что конфликт и есть двигатель прогресса. Однако важно, как разрешаются конфликты – компромиссными способами или иными, вплоть до устранения одной из сторон. Возникла целая междисциплинарная отрасль научного знания – конфликтология [1], которая активно развивается и в отраслевых юридических науках, например в конституционном праве [2].

В основе коррупционного деликта лежит конфликт интересов лиц, обладающих в связи со своим статусом дополнительным влиянием, которое используется или может быть использовано вопреки интересам государства. Личная заинтересованность служащего при разрешении им различных управленческих ситуаций может привести к необъективности, предвзятости.

Об ответственности за коррупционные деликты пишут российские ученые, освещая понятие коррупциогенных факторов и коррупционных деликтов, виды и проявления коррупционных деликтов [3], проблему законодательного определения коррупционных преступлений в Российской Федерации [4], исследуя само правонарушение в качестве конфликта с ценностями правовой системы [5]. В литературе анализируются вопросы противодействия коррупции в органах государственной власти и особенности антикоррупционного поведения государственных служащих [6; 7]. Российские ученые освещают также вопросы борьбы

с коррупцией в зарубежных странах, анализируя общие для всех стран закономерности борьбы с коррупцией и особенности их проявления в отдельных странах, вопросы предупреждения коррупции в зарубежных странах (в частности, на примере организации деятельности полиции) [8; 9], борьбы с коррупцией на международном уровне, в т. ч. по линии Интерпола [10]. Монографии российских ученых о юридической ответственности, в т. ч. юридической ответственности за коррупционные деликты в России, уже издаются за рубежом [11].

Согласно ст. 6 Закона о противодействии коррупции¹, координирующая функция в системе мер противодействия коррупции принадлежит прокуратуре, чему в научной литературе уделяется особое внимание. Так, М.А. Власова первой написала о том, что именно эта координирующая функция прокуратуры мешала процессам приватизации общенародной собственности, происходившим в России начиная с января 1992 года, в связи с чем сама необходимость прокуратуры была поставлена под сомнение авторами проекта конституции 1993 года и существование прокуратуры было поставлено под угрозу. М.А. Власова впервые написала о том, как Генеральному прокурору РФ А.И. Казаннику удалось убедить Б.Н. Ельцина вернуть в проект конституции упоминание о прокуратуре и сохранить в России институт прокуратуры [12]. В.Н. Галузо и Л.А. Татаров уделили внимание роли прокуратуры в возбуждении

¹ *Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».*

уголовных дел в Российской Федерации, в частности уголовных дел антикоррупционной направленности [13].

Н.А. Боброва исследовала конфликт интересов и семейственность на примере вузов [14], а Е.В. Гулина рассмотрела цели и специальные принципы расследования коррупционных преступлений, совершаемых в сфере деятельности вузов [15].

В качестве одной из причин коррупции называются особенности личности, сопряженные с реализацией должностным лицом волевого акта при выборе мотивации поведения, исходя из: 1) личных интересов; 2) требований закона и морали [16].

Цель статьи – рассмотрение природы конфликта интересов в качестве основы коррупции и одного из важнейших коррупциогенных факторов, определение способов предотвращения, выявления и урегулирования конфликта интересов.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для проведения исследования был использован междотраслевой подход, состоящий в переносе общетеоретической концепции социальных конфликтов в сферу конфликта интересов во власти, а именно в сферу осуществления властных полномочий должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, которые, в силу своих разных социальных ролей за пределами властных полномочий, сталкиваются с ситуацией выбора между государственными и иными (личными и корпоративными) интересами.

Исследование проходило в несколько этапов:

- анализ научной литературы в сфере юридической конфликтологии;
- анализ научной литературы в сфере конституционной конфликтологии;
- анализ действующего антикоррупционного законодательства;
- сопоставление понятий конфликта интересов и коррупциогенных факторов, важнейшим из которых является конфликт интересов;
- сопоставление понятий конфликта интересов и злоупотребления властью.

На каждом из этапов научные идеи соотносились с российским антикоррупционным законодательством и примерами его реализации.

Исследованы и обобщены основные проблемы предотвращения, выявления и урегулирования конфликта интересов в органах государственной и муниципальной власти.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Коррупциогенные риски конфликта интересов

Конфликт интересов есть ситуация, 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 служащего и законными интересами других субъектов, способное привести к причинению им вреда (курсив наш. – Н. Б.).

Конфликт интересов всегда сопряжен с коррупционными рисками. Опасность конфликта интересов состоит в том, что он:

- подрывает основы законности;
- наносит удар по авторитету власти;
- заменяет публичный интерес частным (личным, корпоративным);
- нарушает принципы равенства, открытости, прозрачности в пользу частных интересов государственных и муниципальных служащих, обладающих привилегированным доступом к ресурсам (информационным, финансовым, материальным, административным и т. д.) [17].

Рассмотрим пример (здесь и далее примеры взяты из личного опыта авторов статьи, обобщения реальных фактов, в т. ч. не отраженных в СМИ). Член комиссии по отбору заявок на тендер скрыл факт своего родства с одним из конкурсантов, который в итоге выиграл. Не исключено, что он выиграл бы и в отсутствие данного обстоятельства. О факте родства стало известно проигравшим конкурентам, и они подали в суд заявление с требованием признать результаты тендера недействительными и обязать муниципальный орган отменить решение об итогах проведенного тендера и объявить новый тендер. Суд удовлетворил данное заявление, однако муниципалитет не принял решения о проведении нового тендера, ссылаясь на то, что работы по данному тендеру исполнены.

В данной ситуации имеется ряд интересных моментов. Во-первых, существует институт отвода и самоотвода как средство разрешения конфликта интересов. В результате сокрытия факта родства с конкурсантом член комиссии совершил коррупционный деликт, который, в зависимости от разных обстоятельств (размера нанесенного муниципалитету материального ущерба и вреда репутации, характера вины, полученной лично служащим выгоды), может быть квалифицирован не только как проступок, но и как преступление. Факт утаивания родства является основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения.

Здесь возможно много вариантов. Если выяснится, что выигравший тендер участник подал документы самым последним, буквально в последние часы, и цена на его услуги всего чуть-чуть меньше других предложений, то со всей очевидностью можно предположить, что он знал содержание документов из определенного источника. Вина члена комиссии прямая. Весь его расчет был на то, что никто не узнает о факте родства и конфликте интересов, ибо в противном случае член комиссии заявил бы самоотвод.

Если же член комиссии узнал об участии в тендере своего родственника непосредственно в процессе конкурса, то это иная ситуация, и здесь также возможны варианты: 1) член комиссии утаивает факт родства и голосует за родственника, но при этом, участвуя в голосовании, он может подвести родственника в случае, если во время тендерного отбора и голосования станет известно о факте родства и кто-либо заявит об отводе члена комиссии; 2) член комиссии объявляет о самоотводе.

С точки зрения законодательства и морали последний способ является наиболее одобряемым, но, к сожалению, редко встречающимся на практике.

Более того, на практике выигрыш в тендере обеспечивается другими, более изощренными и корыстными способами: откатами и демпингами. Проследить цепочку «откатных» и «демпинговых» схем очень трудно, и правоохранительные органы предпринимают максимум изобретательности, чтобы их раскрыть (вплоть до оперативных разработок: прослушивания телефонных переговоров подозреваемых лиц и т. п.).

Осенью 2018 г. жителей г. Самары ошеломило известие о привлечении к уголовной ответственности директора образовательного центра за взятку, полученную за содействие в тендере на поставку питания школьников. Поскольку это был не первый случай, когда тендер выигрывала одна и та же организация, последняя стала предметом внимания правоохранителей. Взять коррупционера с поличным было делом времени.

Конфликт интересов и квалификация служащего

Признаком конфликта интересов является не только причинение вреда, но и возможность его причинения. Иногда служащие, находящиеся в ситуации конфликта интересов, ссылаются на то, что ущерба никому не причинено.

Рассмотрим пример из личного депутатского опыта одного из авторов настоящей статьи. Так, в одном из отделов администрации г. Самары на должности, которая по своему функционалу требует юридического образования, трудилась сотрудница Ж. без юридического образования, и многие об этом знали, но молчали, опасаясь негативной реакции заведующего отделом. Некоторые сотрудники отдела, вынужденные постоянно трудиться за другого человека, обратились к депутату (на условиях анонимности) с просьбой запросить копию свидетельства о высшем образовании Ж. В ответ депутат получил отказ со ссылкой на законодательство о защите персональных данных.

Тогда депутат обратился к вышестоящему начальнику – руководителю администрации города с просьбой: 1) предоставить копию свидетельства об образовании Ж.; 2) наказать в дисциплинарном порядке начальника отдела кадров, отказавшего в предоставлении копии; 3) рассмотреть вопрос о соответствии сотрудника Ж. занимаемой должности.

Из ответа за подписью заместителя руководителя администрации города следовало, что депутатское обращение направлено на рассмотрение начальника отдела. В данной ситуации наблюдается целый комплекс правонарушений. Во-первых, начальник отдела кадров нарушил закон о статусе депутата, не предоставив копию документа, относящегося не к защищаемым персональным данным (место жительства, телефон), а к квалификации служащего (квалификация подотчетных лиц может быть предметом контроля). Во-вторых, начальник отдела кадров сам проявил непрофессионализм, не понимая разницы между секретными, охраняемыми и общедоступными персональными данными, а возможно, и личную заинтересованность в сокрытии данной информации, поскольку без визы начальника кадров не заключается ни один трудовой контракт. Возможно, начальник отдела кадров втянут в ситуацию конфликта интересов, как и начальник отдела. В-третьих, действующее законодательство запрещает направлять

жалобы и обращения граждан тем должностным лицам, на которых поступила жалоба.

У депутата в анализируемом случае несколько вариантов дальнейших действий: 1) предать огласке в СМИ данную ситуацию; 2) поднять данный вопрос на заседании соответствующей депутатской комиссии или на заседании представительного органа власти как органа, контролирующего исполнительную власть; 3) обратиться в суд с заявлением о восстановлении законности и наказании виновных лиц в административном порядке; 4) задействовать все три перечисленных способа.

На государственной и муниципальной службе любой конфликт, какой бы характер он ни носил, должен разрешаться на законной, нормативно-правовой основе, тем более что конфликт интересов не только создает благодатную почву для коррупции, но и сам по себе является важнейшим коррупциогенным фактором и элементом коррупции.

Разрешение конфликта по усмотрению начальника возможно, и чаще всего так рабочие конфликты и разрешаются, но только при одном условии – личное усмотрение руководителя не должно противоречить закону и морали. Так, должностное лицо может по своему усмотрению счесть конфликт незначительным, не противоречащим целевым функциям возглавляемого им подразделения и позволить служащему продолжать исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. В таком случае руководитель сам становится соучастником конфликта интересов, легализуя его своим бездействием, а возможно, и личной заинтересованностью.

Материальная и иная личная заинтересованность

Личная заинтересованность служащего может быть не только прямой, материальной, но и косвенной. Речь идет не о непосредственном получении муниципальными служащими доходов, а о создании реальной возможности их получения в различных формах (обмен должностями для родственников и знакомых, получение наград [3; 18], иных преимуществ).

Категория личной заинтересованности в Законе о противодействии коррупции претерпела некоторые изменения по сравнению с понятием, используемым в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации»² (далее – Закон о муниципальной службе):

1) исключено указание на неосновательное обогащение, и это правильно, ибо использование гражданско-правовой терминологии здесь неуместно;

2) если до этого законодательно закреплялась натуральная форма получения доходов, а также материальная выгода, то в новом законе говорится о получении ценностей, иного имущества или услуг и благ имущественного характера (при этом правоприменитель, определяя характер благ и возможность отнесения их к материальным благам, должен руководствоваться гражданским и налоговым законодательством).

Личная заинтересованность не может трактоваться только как заинтересованность материального порядка. Личная заинтересованность есть стремление должност-

² Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

ного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как: семейственность, карьеризм, желание получить взаимную услугу, приукрасить действительное положение, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность³.

Мы солидарны с О.А. Ежуковой, полагающей, что «трактовка личной заинтересованности применительно к ситуации конфликта интересов по аналогии с интерпретацией в уголовном законодательстве отвечала бы задачам законодательства о противодействии коррупции и внесла бы ясность в правоприменительную практику» [19, с. 305].

Вряд ли можно признать удачным используемый в Законе о противодействии коррупции термин «третьи лица», под которыми можно подразумевать всех. Буквальное толкование личной заинтересованности, влекущей возникновение конфликта интересов, позволяет признать в качестве личной заинтересованности такие действия служащего, которые повлекут получение доходов органами государственной власти или организациями (они по отношению к служащему тоже являются третьими лицами). В любом случае требуется уточнение термина «третьи лица». Их, помимо Закона о противодействии коррупции, трактует в качестве получателей дохода Закон о муниципальной службе (ч. 2 ст. 14.1).

Конфликт интересов увязывается с получением не только материальных, но и иных личных выгод. Личная выгода выражается в достижении лицом личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды (закон не рассматривает в качестве личной выгоды повышение по службе и объявление благодарности).

Рассмотрим пример, сконструированный на основе фактов, приведенных в коллективной монографии [19], и аналогичных фактов из личного опыта авторов статьи. Служащий К. привлечен к дисциплинарной ответственности за нарушение Закона о противодействии коррупции – владение акциями без их передачи в доверительное управление. Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов установила, что владение акциями в данном случае не могло привести к конфликту интересов, следовательно, не было и оснований для передачи акций в доверительное управление. Суд оставил иск без удовлетворения: нормы законодательства запрещают служащим владеть акциями в период прохождения службы, поэтому доводы истца об отсутствии конфликта интересов не могут быть приняты во внимание.

Способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов

Пример. Гражданин Т. обратился в суд с иском к инспекции ФНС РФ и просил признать решение инспекции об отказе в даче согласия на замещение должности в организации недействительным, необоснованным и нарушающим его права и свободы, предусмотренные ст. 37 Конституции РФ и трудовым законода-

тельством. Суд отклонил аргументы истца об отсутствии конкретных фактов, препятствующих замещению им должности в фирме «Х», ибо комиссия может отказать не только при наличии конфликта интересов, но и с целью его предотвращения. Без сомнения, некоторые конституционные права гражданина в данном случае ограничены, но он, как бывший служащий, должен знать, что в течение двух лет после увольнения со службы не вправе без согласия соответствующей комиссии замещать должности в организации, если отдельные функции управления данной организацией входили в его прежние обязанности по службе.

В Законе о противодействии коррупции (ст. 11) говорится о двух субъектах урегулирования конфликта интересов: государственные (муниципальные) служащие и представители нанимателя.

По отношению к первым Закон о противодействии коррупции устанавливает следующие обязанности:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- сразу же уведомить непосредственного начальника о возникновении конфликта интересов (возможности возникновения такового).

Первая из этих обязанностей предполагает долг служащего воздерживаться от контактов с представителями организаций, деятельность которых пересекается с его должностными обязанностями (кроме случаев, когда взаимодействие входит в служебные обязанности), дистанцироваться от личных предпочтений при принятии управленческих решений.

Обязанность информирования о возникновении или реальной угрозе возникновения конфликта интересов появляется у служащего в момент, когда он узнает об этом. На практике реализации данной обязанности, а тем более ответственности за ее неисполнение вызывает трудности. Речь может идти не о злонамеренности служащего и сознательном утаивании им юридически значимой информации, а об оценочном характере понятия «конфликт интересов». Служащий не всегда осознаёт какие-то обстоятельства как конфликт интересов, а тем более угрозу его возникновения.

Возникает коллизия между законами. Закон о муниципальной службе обязывает служащего сообщать о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов представителю нанимателя, а Закон о противодействии коррупции – своему непосредственному начальнику. Это важнейший момент: может возникнуть ситуация, когда служащий сообщает о конфликте интересов нанимателю, действуя в полном соответствии с законом, но при этом – через голову непосредственного начальства, что само по себе влечет конфликт (недовольство начальника). Ведь непосредственный начальник не всегда является представителем нанимателя. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона о муниципальной службе таковым может быть глава муниципального образования, руководитель органа МСУ, а также иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Перечень конфликтных ситуаций (некоторые авторы именуют их «предконфликтными»), равно как и ситуаций, предполагающих докладывать о них, вряд ли может носить исчерпывающий характер. По мнению А.Ф. Ноздрачёва, «гражданский служащий, замещаю-

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

щий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов (например, должности, связанные с оказанием государственных услуг, лицензированием, регистрацией и т. д.), обязан заявлять представителю нанимателя о характере... своей личной заинтересованности: при своем назначении на должность, при прохождении аттестации, при любом изменении ситуации» [20].

Письменная форма уведомления

Пример. Служащий администрации района, будучи членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности в районной администрации, в письменной форме уведомил главу администрации района о том, что одним из участников конкурса является его дочь, попросив самоотвод. Руководитель администрации заявил, что конкурс – чистая формальность (все конкурсы проходят «под кого-то» с заранее известным результатом), никто об этом не узнает, ведь у дочери другая фамилия. Однако на данный конкурс подал заявление претендент, имеющий более высокую квалификацию, опыт работы и авторитет. Проиграв конкурс, он предал огласке в СМИ факт родства члена комиссии и его дочери-конкурсантки. Основной мишенью публикации в СМИ были не столько отец конкурсанта и она сама, сколько глава администрации, у которого заканчивался срок контракта: в связи с этими компрометирующими обстоятельствами пролонгация контракта была под вопросом. В СМИ был опубликован ответ главы администрации, в котором он отрицал, что ему было известно о факте родства его подчиненных. Глава администрации заверил общественность, что виновные будут наказаны в дисциплинарном порядке. В итоге отец был лишен должности.

Вот почему уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозе его возникновения осуществляется в письменной форме, которая является для самого уведомителя гарантией того, что впоследствии его не обвинят в том, что он ни о чем и никого не уведомлял. Иначе он не докажет обратное.

Письменная форма подразумевает определенные правила делопроизводства. Нет смысла в заявлении, которое положено в сейф. Правила делопроизводства предполагают регистрацию документа (с отметкой на втором экземпляре о его принятии). Но в таком случае может возникнуть ситуация, когда достоянием канцелярских работников становится конфиденциальная информация. Остается другой вариант – вручение письменного уведомления непосредственно в руки начальника, но с просьбой расписаться на втором экземпляре. Однако подобный стиль отношений между начальником и подчиненным не принят в деловой среде, и это напрасно.

Неисполнение служащим обязанности уведомлять о наличии конфликта интересов – дисциплинарный проступок со всеми вытекающими последствиями. Однако дисциплинарный проступок предполагает установление вины служащего в результате возбуждения дисциплинарного производства (служебной проверки). Служащий должен подстраховаться письменной формой общения с начальством.

Кроме того, присутствует еще один щекотливый момент, когда конфликт интересов допускают не под-

чиненные, а их начальники, которые принимают на должности своих детей, родственников, земляков, а также детей, супругов и родственников владельцев крупных компаний. Подчиненные молчат, так как могут потерять работу. Принципиального служащего попросят написать заявление об увольнении по собственному желанию.

Другим субъектом, на которого Закон возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. Помимо информации служащего о возникновении у него конфликта интересов (либо информации со стороны его непосредственного начальника), существуют иные виды информации:

- декларации о доходах и другие подаваемые служащими сведения;
- публикации в СМИ;
- результаты служебных проверок;
- заявления пострадавшими от неправомерных действий служащего;
- заявления иных граждан и организаций.

Согласно ст. 17 Закона о противодействии коррупции бывший служащий при заключении нового трудового или гражданско-правового договора должен извещать работодателя о последнем месте своей службы. Несоблюдение данного требования влечет прекращение договора. При этом другой ответственности работник за неуведомление своего нового работодателя не несет, в отличие от последнего, который несет административную ответственность в случае, если он в течение десяти дней не сообщит о заключении договора с таким работником представителю нанимателя служащего по последнему месту его службы (ст. 19.29 КоАП).

Закон о противодействии коррупции (ст. 11) предусматривает способы урегулирования конфликта интересов:

- изменение должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов;
- отказ служащего от выгоды, ставшей причиной конфликта интересов;
- отвод/самоотвод служащего.

Приведем пример. Глава администрации муниципалитета на период работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и временного отстранения служащего от исполнения служебных полномочий издал распоряжение о лишении последнего на этот период заработной платы. Однако служащий пожаловался в трудовую инспекцию на том основании, что изменение должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, может рассматриваться как временная мера, итоги которой будут зависеть от результатов служебной проверки. Временное отстранение происходит на основе ч. 3 ст. 14.1 ФЗ «О муниципальной службе...». Эта мера применяется на период урегулирования конфликта интересов, когда, возможно, выяснится, что конфликта нет. По этой причине закон предусматривает сохранение за служащим денежного содержания на все время отстранения от должности.

Изменение должностного или служебного положения служащего может выражаться в его переводе на другую должность. Постоянный перевод на другую

должность, равно как и изменение условий трудового договора или контракта, допускается только с согласия служащего. Данный способ разрешения конфликта возможен только при двухстороннем волеизъявлении.

Отказ служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта, как способ его урегулирования (самостоятельный или сопряженный с изменением должностного или служебного положения) не исключен при условии, что выгода носит одномоментный характер (в противном случае нельзя гарантировать исчерпанность конфликта). Этот способ также может быть применен лишь при согласии служащего.

Закон не проясняет способа отказа служащего от полученной или предполагаемой выгоды. Возможно, это некое представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство не совершать определенных действий или возратить полученные деньги (имущество), если таковая выгода получена. Остается неясной юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения, не говоря уже о том, что в некоторых случаях возврат невозможен (например, если организация, предоставившая блага, прекратила существование). Требуется конкретизация данного способа урегулирования конфликта в законе или подзаконном акте.

Этические нормы поведения служащих и конфликт интересов

На государственных и муниципальных служащих возложена ответственная миссия выступать проводниками государственной политики, тем более что отныне представительные органы муниципалитетов входят в единую систему публичных представительных органов власти, а исполнительная власть муниципалитетов фактически встроена в результате муниципальной реформы (2014) и конституционной реформы (2020) в систему исполнительной власти соответствующего региона. Авторитет власти базируется на добросовестном, ответственном и профессиональном исполнении служащими своего профессионального долга.

Несомненно, дополнительные обязанности служащих, связанные с конфликтом интересов, в какой-то мере ограничивают отдельные конституционные права служащих, например, свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Однако статус служащего как раз и предполагает такие ограничения (при том что имеются и несомненные преимущества статуса служащего).

С другой стороны, даже некоторые ограничения, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов, предполагают добросовестные действия служащего по уведомлению своего работодателя о наличии у него личной заинтересованности.

Рассмотрим пример. В холле здания одного из муниципалитетов был установлен большой деревянный ящик с прорезью и надписью: «Для анонимных заявлений о конфликте интересов и иных фактах коррупции». Сотрудники по-разному отнеслись к нововведению: одни заявляли, что анонимные обращения по российскому законодательству рассмотрению не подлежат, а глава муниципалитета парировал тем, что о многих фактах коррупции вообще невозможно узнать иным

способом. Глава муниципалитета заявил также, что существуют разные способы урегулирования конфликта интересов, и он будет использовать все эти способы, в том числе и на основе информации, почерпнутой из анонимных источников.

Этические способы выявления и разрешения конфликта интересов не всегда имеют нормативное закрепление и большей частью зависят от этической культуры руководителей.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Конфликт интересов имеет в своей основе как субъективную, психо-этическую природу (недостатки воспитания и правовой культуры человека, особенности психики т. п.), так и объективные причины: состояние общественных отношений, уровень и объем коррупциогенных факторов, недостатки законодательства и практики его применения.

Говоря о последнем факторе – недостатках законодательства и практики его применения, следует отметить, что имеют место некоторые противоречия в законодательстве, отражающиеся и на практике его применения, например противоречие между Законом о противодействии коррупции, Законом о государственной службе и Законом о муниципальной службе.

Два последних закона следует привести в соответствие с Законом о противодействии коррупции, поскольку применяемый в них термин «неосновательное обогащение» имеет гражданско-правовую природу, относится исключительно к гражданско-правовой терминологии.

Названные законы следует привести в соответствие с Законом о противодействии коррупции и в части уточнения формы получения доходов коррупционного происхождения: законодательно закрепить не только натуральную форму получения доходов и материальную выгоду, но и получение ценностей, иного имущества или услуг и благ имущественного характера.

Возникновение конфликта интересов и связанные с ним коррупциогенные риски неустранимы только с помощью правовых методов. Необходимо сочетание правовых и моральных мер, а главное – исключение родства, семейственности и других форм nepотизма при формировании органов государственной и муниципальной власти.

Этические способы выявления и разрешения конфликта интересов не всегда имеют нормативное закрепление и большей частью зависят от этической культуры руководителя.

Главный акцент следует сделать на процессе формирования аппарата органов и организаций государственной власти, органов и организаций муниципальной власти, в том числе и прежде всего в образовательной сфере, от которой зависит воспитание новых поколений служащих.

Принимаемые в органах власти и организациях кодексы этики (этического поведения) и создаваемые комиссии по предотвращению конфликта интересов должны стать привычным алгоритмом антикоррупционной деятельности, а не простой формальностью для отчета в рамках очередной кампании по борьбе с коррупцией.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

В целом проблематика конфликта интересов в системе государственной и муниципальной службы довольно полно регулируется действующим законодательством. Однако оно нуждается в дальнейшем совершенствовании в части запрета всех форм nepотизма, устранения отдельных пробелов, а также противоречий между некоторыми федеральными законами антикоррупционной направленности.

Так, буквальное толкование личной заинтересованности, влекущей возникновение конфликта интересов, позволяет признать в качестве личной заинтересованности такие действия служащего, которые повлекут получение доходов органами государственной или муниципальной власти, государственными или муниципальными организациями, поскольку они по отношению к служащему также являются третьими лицами. В связи с этим требуется уточнение термина «третьи лица», используемого в Законе о муниципальной службе (ч. 2 ст. 14.1). Необходимо исключить данные структуры из понятия «третьи лица».

Следует привести в соответствие с Законом о противодействии коррупции Закон о муниципальной службе, исключив из него термин «неосновательное обогащение», ибо использование гражданско-правовой терминологии в антикоррупционном законодательстве, а также законодательстве о государственной службе и законодательстве о муниципальной службе неуместно.

Закон о муниципальной службе следует привести в соответствие с Законом о противодействии коррупции и в части уточнения формы получения доходов коррупционного происхождения: законодательно закрепить не только натуральную форму получения доходов и материальную выгоду, но и получение ценностей, иного имущества или услуг и благ имущественного характера.

Важно также уточнить в антикоррупционном законодательстве трактовку личной заинтересованности применительно к ситуации конфликта интересов: уточнение должно быть аналогичным интерпретации личной заинтересованности в уголовном законодательстве, что унифицировало бы практику применения антикоррупционного законодательства.

Следует дополнить антикоррупционное законодательство указанием на то, что правоприменитель, трактуя коррупционный характер благ и возможность отнесения их к материальным благам, должен руководствоваться гражданским и налоговым законодательством. Антикоррупционное законодательство необходимо дополнить нормами, исключающими nepотизм.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Юридическая конфликтология / под ред. В.Н. Кудрявцева. М.: Институт государства и права, 1995. 316 с.
2. Третьяк И.А. Конституционная конфликтология. М.: Проспект, 2021. 208 с.
3. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. М.: Юрлитинформ, 2019. 544 с.
4. Беляков А.В., Оганян Н.Г. Проблема законодательного определения коррупционных преступлений в РФ // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 2. С. 5–9.
5. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Правонарушение как конфликт с ценностями правовой системы // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 5–20.
6. Ваторопин С.А., Чевтаева Н.Г. Антикоррупционное поведение государственных служащих // Коррупция. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2017. С. 282–293.
7. Гришин Д.А., Верховых А.Э. Вопросы противодействия коррупции в органах государственной власти // Вопросы управления. 2018. № 2. С. 21–24.
8. Анисимов А.А. Вопросы предупреждения коррупции в некоторых зарубежных странах (на примере организации деятельности полиции) // Конституционализм и государствоведение. 2016. № 2. С. 69–77.
9. Lipinsky D., Musatkina A. Social danger of offence in the scientific and legislative definitions in Russia and other countries // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2017. Vol. 8. № 5. P. 1549–1555.
10. Никишкин А.В., Степанов И.В., Селезнёв В.И. Международные правовые нормы в сфере противодействия коррупции // Мир политики и социологии. 2018. № 5-6. С. 97–101.
11. Lipinsky D.A., Bolgova V.V., Makareyko N.V., Musatkina A.A., Milusheva T.V. Implementation of International Anti-Corruption Standards in Laws and Legal Practices of the Russian Federation. New York: Nova Global, 2020. 165 p.
12. Власова М.А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 61–64.
13. Галузо В.Н., Татаров Л.А. О роли прокуратуры в возбуждении уголовных дел в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 1. С. 123–125.
14. Боброва Н.А. Конфликт интересов и семейственность – основа коррупции (на примере вузов) // Образование и право. 2018. № 10. С. 234–238.
15. Гулина Е.В. Цели и специальные принципы расследования коррупционных преступлений, совершаемых в сфере деятельности вузов // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2018. № 4. С. 162–166.
16. Злоказов К.В., Распопин Е.В., Муслумов Р.Р. Отношение между правосознанием и идентичностью личности как индикатор противоправного поведения: опыт эмпирического исследования // Прикладная юридическая психология. 2017. № 2. С. 43–51.
17. Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 32–36.
18. Боброва Н.А. О коррупционных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 23–27.
19. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

20. 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. 576 с.

REFERENCES

- Kudryavtsev V.N., ed. *Yuridicheskaya konfliktologiya* [Legal conflictology]. Moscow, Institut gosudarstva i prava Publ., 1995. 316 p.
- Tretyak I.A. *Konstitutsionnaya konfliktologiya* [Constitutional conflictology]. Moscow, Prospekt Publ., 2021. 208 p.
- Bobrova N.A. *Obshcheteoreticheskiy i mezhotraslevoy aspekty yuridicheskoy otvetstvennosti* [The theoretical and cross-industry aspects of legal liability]. Moscow, YurLitinform Publ., 2019. 544 p.
- Belyakov A.V., Oganyan N.G. The problem of legislative definition of corruption crimes in the Russian Federation. *Vektor nauki Tolyatinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2020, no. 2, pp. 5–9.
- Lipinskiy D.A., Musatkina A.A. Offence as a conflict with the legal system values. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, 2019, no. 34, pp. 5–20.
- Vatoropin S.A., Chevtaeva N.G. Anti-corruption behavior of government employees. *Korrupsiya*. Ekaterinburg, Uralskiy gosudarstvennyy yuridicheskiy universitet Publ., 2017, pp. 282–293.
- Grishin D.A., Verkhovnykh A.E. Issues of cooperation of corruption in the state authorities bodies. *Voprosy upravleniya*, 2018, no. 2, pp. 21–24.
- Anisimov A.A. The prevention of corruption in some foreign countries (for example, the organization of police activity). *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie*, 2016, no. 2, pp. 69–77.
- Lipinsky D., Musatkina A. Social danger of offence in the scientific and legislative definitions in Russia and other countries. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 2017, vol. 8, no. 5, pp. 1549–1555.
- Nikishkin A.V., Stepanov I.V., Seleznev V.I. International anti-corruption laws. *Mir politiki i sotsiologii*, 2018, no. 5–6, pp. 97–101.
- Lipinsky D.A., Bolgova V.V., Makareyko N.V., Musatkina A.A., Milusheva T.V. *Implementation of International Anti-Corruption Standards in Laws and Legal Practices of the Russian Federation*. New York, Nova Global Publ., 2020. 165 p.
- Vlasova M.A. The mystery of Chapter 7 of the constitution of the Russian Federation or who saved the Russian prosecutor's office from liquidation in 1993. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2020, no. 10, pp. 61–64.
- Galuzo V.N., Tatarov L.A. Institute of education and science – on the role of the prosecutor's office in initiating criminal cases in Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry*, 2020, no. 1, pp. 123–125.
- Bobrova N.A. Conflict of interest and nepotism – is the basis of corruption (for example of universities). *Obrazovanie i pravo*, 2018, no. 10, pp. 234–238.
- Gulina E.V. Goals and special principles investigation of corruption crimes, committed in the field of universities. *Vestnik Akademii Sledstvennogo komiteta Rossiyskoy Federatsii*, 2018, no. 4, pp. 162–166.
- Zlokazov K.V., Raspopin E.V., Muslumov P.P. The relation between legal awareness and personal identity as an indicator of illegal behavior: the experience of empirical study. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya*, 2017, no. 2, pp. 43–51.
- Ilyakov A.D. Conflict of interests settlement as the main way of corruption prevention in the field of public administration. *Sovremennoe pravo*, 2016, no. 4, pp. 32–36.
- Bobrova N.A. On corruptogenic drawbacks of criteria of and procedures for national award presentation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2019, no. 2, pp. 23–27.
- Avakyan S.A., ed. *Protivodeystvie korrupsii: konstitutsionno-pravovye podkhody* [Fight against corruption: constitutional-legal approaches]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 512 p.
- Nozdrachev A.F., ed. *Kommentariy k Federalnomu zakonu "O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii" i zakonodatelstvu o grazhdanskoy sluzhbe zarubezhnykh gosudarstv* [Comments to Federal law "On the public service of the Russian Federation" and the legislation on the public services of foreign countries]. Moscow, MTsFER Publ., 2005. 576 p.

CONFLICT OF INTERESTS IS THE BASIS OF CORRUPTION

© 2021

N.A. Bobrova, Doctor of Sciences (Law), Professor,
professor of Chair "Constitutional and Administrative Law", honored lawyer of the Russian Federation

M.A. Vlasova, postgraduate student of the Institute of Law

V.G. Posin, postgraduate student of the Institute of Law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: corruption; state and municipal officials; conflict of interests; ways of prevention of a conflict of interests; nepotism.

Abstract: Despite the permanent interest of scientists in the issue of corruption, the nature of its basics as an anti-social phenomenon remains understudied. As such principle, the paper considers the conflict of interests of participants in various public relations related to the exercise and abuse of power. The paper aims at showing the nature of the conflict of interests as the basis of such anti-social phenomenon as corruption, identifying subjective and objective causes of corruption. The authors analyze the gaps and weaknesses of current anti-corruption legislation and the practice of its application. The paper gives specific examples of a conflict of interests in various corruptogenic spheres and manifestations, for instance, in the sphere of economic entities' participation in tenders announced by state and municipal authorities. The authors consider

the legal and moral ways of preventing conflicts, the role of ethical norms in preventing conflicts, the legal framework of their prevention and resolution, the ratio of the conflict of interests and the employee's qualification, the relationship between the material and personal interest, the activities of commissions for preventing a conflict of interests guaranteeing the role of written notification of a conflict of interests, special aspects of the notification procedure, and the consequences of non-compliance with the written notification. The study shows that a conflict of interests and corruption risks are eliminated both through legal means and moral ones, whereby the moral qualities of leaders and the requirements imposed on the heads of state and municipal authorities are of particular importance. Nepotism, increasingly prevalent in power and management structures (kinship and clientelism), is a common form of a conflict of interests, which undermines the moral foundations of public and municipal service.