

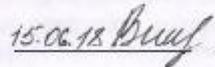
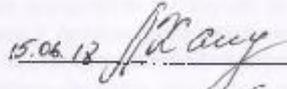
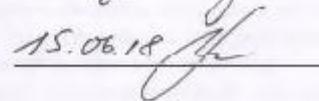
Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
 С.В. Чердаков
« 15 » 06 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Конфликт интересов на государственной гражданской службе

Исполнитель студент группы 321-3б	<u>15.06.18</u> 	А.Ф. Вишневецкая
Руководитель доцент	<u>15.06.18</u> 	Л.С. Хашева
Нормоконтроль	<u>15.06.18</u> 	О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

« ___ » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Вишневецкой Анны Евгеньевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Конфликт интересов на государственной гражданской службе

(утверждена приказом от 05.03.2018 г. №550-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 июня 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «О противодействии коррупции», Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Правовое регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе. Понятие конфликта интересов на государственной гражданской службе. Международный опыт предотвращения конфликта интересов на государственной службе. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе. Обязанности государственных гражданских служащих по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе. Порядок формирования и работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению. Ответственность государственных гражданских служащих за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 01 декабря 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Хащева Любовь Сергеевна, доцент

Задание принял к исполнению (дата): 01 декабря 2017 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 52 с., 55 источников, 1 приложение.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГРАЖДАНСКИЙ СЛУЖАЩИЙ, ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, УВОЛЬНЕНИЕ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ

Одной из наиболее острых проблем на государственной службе является проблема предотвращения и пресечения нарушений антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений прав, нарушений правил служебного поведения. Важное место в системе антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе занимает понятие конфликта интересов.

Объектом бакалаврской работы выступают правовые отношения, возникающие в служебной деятельности государственных гражданских служащих, связанных с предотвращением и урегулированием конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Предметом бакалаврской работы выступают правовые нормы, закрепляющие порядок урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Целью исследования в представленной работе является комплексный анализ конфликта интересов на государственной гражданской службе и выявление проблем предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Правовое регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе	7
1.1 Понятие конфликта интересов на государственной гражданской службе	7
1.2 Международный опыт предотвращения конфликта интересов на государственной службе	13
2 Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе	16
2.1 Обязанности государственных гражданских служащих по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе	16
2.2 Порядок формирования и работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению	31
2.3 Ответственность государственных гражданских служащих за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов	36
Заключение	43
Библиографический список	45
Приложение А. Данные мониторинга правоприменения в сфере конфликта интересов (по данным Минтруда России)	52

ВВЕДЕНИЕ

Одной из наиболее острых проблем на государственной службе является проблема предотвращения и пресечения нарушений антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений прав, нарушений правил служебного поведения. Важное место в системе антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе занимает понятие конфликта интересов.

Урегулирование конфликта интересов на государственной службе является одним из способов противодействия коррупции в органах государственной власти. Обязанность государственных гражданских служащих уведомлять представителя нанимателя о случаях возникновения конфликта интересов, то есть о личной заинтересованности, закреплен в антикоррупционном законодательстве. Согласно данным мониторинга Министерства труда и социальной защиты РФ о ходе реализации мер по противодействию коррупции в государственных органах, организациях за 9 месяцев 2017 года поступило 13 993 уведомления должностных лиц о возможном возникновении у них конфликта интересов и 549 уведомлений о возникшем конфликте интересов¹.

В правоприменительной практике государственные служащие сталкиваются со сложностями идентификации ситуации, связанной с личной заинтересованностью и определением конфликта интересов. Неоднозначна и судебная практика в вопросе привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия за непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

Все вышеуказанное, свидетельствует о достаточной степени актуальности выбранной темы бакалаврской работы.

Объектом бакалаврской работы выступают правовые отношения, возникающие в служебной деятельности государственных гражданских служащих,

¹ Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://rosmintrud.ru> (дата обращения: 01.06.2018).

связанных с предотвращением и урегулированием конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Предметом бакалаврской работы выступают правовые нормы, закрепляющие порядок урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Целью исследования, в представленной работе, является комплексный анализ конфликта интересов на государственной гражданской службе и выявление проблем предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Задачи работы заключались в следующем:

- дать понятие конфликта интересов на государственной гражданской службе, выявить существенные признаки конфликта интересов;
- исследовать международный опыт предотвращения конфликта интересов на государственной службе основание дисциплинарной ответственности;
- определить обязанности государственных гражданских служащих по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- рассмотреть порядок формирования и работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению;
- выявить особенности привлечения государственных гражданских служащих за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов;
- исследовать проблемы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе и выявить пути их решения.

Исследованию общетеоретических и частных проблем конфликта интересов на государственной гражданской службе посвящены работы российских ученых: В.В. Альхименко, А.А. Гришковец, А.Ф. Ноздрачева Н.Г. Салищева, А.М. Куренной, Э.В. Талапина, С.Е. Чаннова и ряда других авторов.

1 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

1.1 Понятие конфликта интересов на государственной гражданской службе

Как справедливо отмечает А.Ф. Ноздрачев², «конфликт интересов» - одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах».

В российском законодательстве до 2001 г. не существовало общего легального определения понятия «конфликт интересов». Впервые понятие «конфликт интересов» использовано в отечественном законодательстве, относящемся к частному праву, применительно к законодательству о предпринимательской деятельности. Например, в Федеральном законе от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 3)³.

В публичной сфере понятие «конфликт интересов» впервые использовано в 2001 г. В Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» понятие «конфликт интересов» не встречалось.

Впервые в нормативном правовом акте применительно к государственной службе понятие «конфликт интересов» упоминается в п. 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885⁴ («государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решения, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов»).

² Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26 - 38.

³ О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ, № 17, 22.04.1996, ст. 1918.

⁴ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ, 19.08.2002, № 33, ст. 3196.

В настоящее время, понятие конфликта интересов закреплено в антикоррупционном законодательстве, а именно в Федеральном законе «О противодействии коррупции»⁵. Согласно статье 10 указанного закона, под конфликтом интересов понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)».

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

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 05.10.2015 № 285-ФЗ, понятие конфликта интересов исключено из Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»⁶ и в настоящее время используется единое понятие конфликта интересов, закрепленное в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Необходимость закрепления единого понятия конфликта интересов обусловлена устранением несоответствий формулировок Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и Федерального закона «О противодействии коррупции».

Следует выделить основные признаки конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Во-первых, это ситуация, т.е. юридический факт, с которым нормы права связывают определенные правовые последствия, а именно необходимость уре-

⁵ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

гулирования конфликта интересов.

Во-вторых, это ситуация, связанная с обязательной личной заинтересованностью, т.е. возможностью получения выгоды (но выгода не обязательно связана с имущественными благами).

В-третьих, конфликт интересов может иметь место в настоящее время, а может возникнуть и в будущем.

В-четвертых, конфликт интересов должен приводить к противоречиям между личным интересом государственного служащего и интересами иных участников общественных отношений, способным привести к причинению вреда их интересам.

Конфликт интересов является достаточно оценочной категорией, не имеющего однозначного толкования. Содержание понятия «конфликт интересов» может быть раскрыто только с учетом конкретной ситуации. Квалификация ситуации как конфликт интересов на государственной гражданской службе осложняется так же наличием признака будущего влияния данной ситуации на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей. С абсолютной точностью невозможно предугадать какая ситуация окажет влияние в будущем на добросовестное исполнение служебных обязанностей.

А.Ф. Ноздрачев⁷, предлагает выделить в понятии «конфликт интересов» три вида ситуации связанной с личной заинтересованностью:

«1) ситуация действительного конфликта интересов - это ситуация, в которой констатируется наличие какого-либо личного интереса и его реальное влияние на то, как данное лицо выполняет свои профессиональные и служебные обязанности. В этом случае лицо, замещающее должность, не принимает мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, сознательно допускает наступление описываемой ситуации, в результате чего получает искомый доход.

⁷ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 28.

2) ситуация возможного конфликта интересов - это ситуация, в свете которой личная заинтересованность лица, замещающего должность, не является в тот момент, когда ставится такой вопрос, достаточной для возникновения конфликта интересов, поскольку пока еще нет никакой связи между должностными обязанностями лица и его личными интересами. Но гипотетически (в потенции) личная заинтересованность может проявиться и повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей, особенно в ситуациях их эволюции или изменения. Во всех подобного рода случаях необходимо проводить проверку того, могут ли личные интересы должностного лица повлиять на то, как оно будет исполнять свои обязанности в новых служебных условиях или новые должностные обязанности с тем, чтобы убедиться, что реальный конфликт интересов не наступил и остается по-прежнему лишь потенциальным.

3) ситуация кажущегося конфликта интересов - это ситуация, в которой личной заинтересованности лица, замещающего должность, в реальности не существует или имеющиеся по этому поводу факты являются недостоверными, так как есть лишь видимость того, что данное лицо имеет некую личную заинтересованность, способную повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. Чтобы правильно оценить сложившуюся ситуацию, необходимо провести служебное расследование: установить, что должностные обязанности лица не являются несовместимыми с его личной ситуацией, что он не совершает правонарушений и не проявляет недобросовестности, необъективности и пристрастности при исполнении им своих должностных обязанностей. До тех пор пока эти факты не доказаны, наличие видимости конфликта интересов и предъявлять обвинения данному лицу нельзя»⁸.

Конкретного перечня ситуаций, которые могут быть квалифицированы как конфликт интересов ни законодательство о противодействии коррупции, ни

⁸ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, регулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 28.

законодательство о государственной гражданской службе не предусматривает. Рекомендательные нормы, определяющие типовые случаи конфликта интересов на государственной службе содержатся в письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования»⁹.

Так, с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов бесспорно связаны:

«1) участие государственного (муниципального) служащего, его близких родственников или лиц, с которыми он поддерживает неформальные отношения (далее - родственники и иные лица), в деятельности коммерческой организации или осуществление родственниками и иными лицами предпринимательской деятельности, если отдельные функции государственного управления данной организацией либо в соответствующей сфере деятельности входят в должностные обязанности государственного служащего;

2) участие государственного (муниципального) служащего в работе комиссии по размещению государственного (муниципального) заказа или в организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, если государственный (муниципальный) служащий, его близкие родственники и иные лица связаны с лицом, участвующим в конкурсе. К таким случаям также следует отнести возможность государственного (муниципального) служащего иным образом, в том числе косвенно, влиять на определение победителя конкурса;

3) осуществление государственным служащим контрольных и надзорных, а также разрешительных полномочий в отношении родственников и иных лиц либо граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица;

4) подготовка и принятие (участие в подготовке и принятии) решений о

⁹ Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования: Письмо Минтруда России от 15.10.2012 г. № 18-2/10/1-2088. Документ официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, участки и др.) в отношении родственников и иных лиц либо в отношении граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица;

5) замещение должности государственной (муниципальной) службы в случае близкого родства или свойства с другим государственным (муниципальным) служащим, если это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) предоставление (участие в предоставлении) государственных услуг родственникам и иным лицам либо гражданам и организациям, с которыми связаны государственный (муниципальный) служащий, родственники и иные лица;

7) участие государственного служащего в осуществлении оперативно-разыскной деятельности, деятельности органов следствия и дознания в отношении родственников и иных лиц либо граждан, организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица;

8) владение государственным или муниципальным служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), а равно непринятие мер по передаче принадлежащих ему ценных бумаг, акций (долей участия равных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации»¹⁰.

Отметим, что в Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы (подп. «ж» п. 1)¹¹ предусмотрена подготовка нового обзора урегулирования типовых случаев конфликта интересов лиц, замещающих должности, замещение которых влечет обязанность по принятию мер по предотвращению конфликта интересов. К сожалению, до настоящего времени этот обзор не утвержден.

¹⁰ Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования: Письмо Минтруда России от 15.10.2012 г. № 18-2/10/1-2088. Документ официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

¹¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы: Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147 // Собрание законодательства РФ, 04.04.2016, № 14, ст. 1985.

1.2 Международный опыт предотвращения конфликта интересов на государственной службе

Введение в российское законодательство понятия «конфликт интересов» обусловлено международными обязательствами РФ, как участника Конвенции ООН против коррупции (2003 г.)¹². В Конвенции ООН сам термин «конфликт интересов» не используется, но его сущность выражена достаточно определенно близкими по смыслу словами: «коллизия интересов», «противоречия интересов» и др.

В пункте 4 ст. 7 Конвенции ООН предусматривается, что «каждое государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов».

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц также используется понятие «коллизия интересов». Согласно положениям главы II «Коллизии интересов и отказ от права» ситуации коллизии интересов образуют:

«- использование должностными лицами своего официального положения для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей;

- участие в каких-либо сделках, занятие положений, выполнение функций, наличие финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отпращиванием;

- неисполнение обязанности сообщать о деловых, коммерческих или финансовых интересах или о деятельности, осуществляемой с целью получения финансовой прибыли;

- использование недолжным образом государственных денежных средств,

¹² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006. № 26. ст. 2780.

собственности, услуг или информации, полученной при исполнении или в результате исполнения служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением официальных функций;

- злоупотребление своим прежним служебным положением после ухода со своих официальных должностей».

В законодательстве некоторых стран, содержится нормативное определение конфликта интересов. Например:

- «конфликт интересов это ситуации, в которой должностное лицо, занимающее государственную должность, представляющее официальную власть или исполняющее официальные функции или обязанности, которые предоставляют ему возможность продвижения его личных интересов, частных интересов его родственников, друзей или иных лиц» (Законе о конфликте интересов от 12 декабря 2006 г. Канады);

- «конфликт интересов является антагонистическим с функцией осуществления официальных обязанностей, когда сходятся публичные и личные интересы с участием финансовых интересов» (законодательство Португалии);

- «конфликт интересов - это любая ситуация столкновения публичных интересов либо публичных и частных интересов, которая может подорвать независимое, непредвзятое и объективное исполнение какой-либо государственной (административной) функции» (Закон от 11 октября 2013 г. Франции);

- «конфликт интересов определяется как любое действие или бездействие должностного лица, которое может быть квалифицировано как использование служебного положения в личных интересах или получение необоснованных преимуществ для самих должностных лиц, их близких родственников или каких-либо третьих лиц» (Закон о конфликте интересов Чехии 2006 г.);

- «государственные служащие не должны использовать ненадлежащим образом свое официальное положение или информацию, полученную в рамках своей деятельности с целью улучшения своих личных интересов или интересов других лиц» (Министерский кодекс Великобритании).

В некоторых государствах, как и в России, нормы о конфликте интересов

содержатся в законах о государственной службе. Так, нормы о недопущении конфликта интересов содержатся в Законе о государственной службе 1957 г. и Законе о государственных служащих 2009 г. Германии; в Законе о государственной службе Австралии 1999 г.; в Законе об этике поведения лиц, занимающих государственные должности Ирландии 1995 г. и т.д..

2 ПОРЯДОК ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

2.1 Обязанности государственных гражданских служащих по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе

В соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» гражданский служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Порядок реализации указанной обязанности предусмотрен Указом Президента РФ от 22.12.2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»¹³. Подзаконным актом предусмотрено, что сообщение оформляется в письменной форме в виде уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в государственных органах осуществляют предварительное рассмотрение уведомлений.

В ходе предварительного рассмотрения уведомлений должностные лица имеют право получать в установленном порядке от лиц, направивших уведомления, пояснения по изложенным в них обстоятельствам и направлять в уста-

¹³ О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.12.2015 №650 // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588.

новленном порядке запросы в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления и заинтересованные организации.

По результатам предварительного рассмотрения уведомлений, указанными подразделениями подготавливается мотивированное заключение на каждое из них.

Представителем нанимателя, по результатам рассмотрения ими уведомлений принимается одно из следующих решений:

а) признать, что при исполнении должностных обязанностей лицом, направившим уведомление, конфликт интересов отсутствует;

б) признать, что при исполнении должностных обязанностей лицом, направившим уведомление, личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов;

в) признать, что лицом, направившим уведомление, не соблюдались требования об урегулировании конфликта интересов.

В случае, если конфликт интересов установлен, представитель нанимателя принимает меры или обеспечивает принятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов либо рекомендует лицу, направившему уведомление, принять такие меры.

Выделим основные, наиболее распространенные, проявления конфликта на государственной гражданской службе.

1) Конфликт интересов, связанный с подчиненностью или подконтрольностью лиц, находящихся в отношениях родства или свойства.

Одним из ограничений на государственной гражданской службе является совместная служба родственников, так п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» предусматривает ограничение на замещение должности гражданской службы в непосредственной подчиненности или подконтрольности с близким родственником (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги де-

тей). Однако конфликт интересов может возникнуть в случае, если гражданские служащие являющиеся родственниками не находятся в непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому, то есть нарушение ограничения прохождения гражданской службы отсутствует, но замещение указанными служащими должностей в одном государственном органе может быть связано с личной заинтересованностью при исполнении должностных обязанностей.

Например, государственный служащий, замещающий должность заместителя руководителя структурного подразделения государственного органа, состоит в близком родстве с государственным служащим, замещающим должность специалиста в том же структурном подразделении. По результатам проверки факта непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому не установлено. При этом выявлено, что в период отпуска руководителя структурного подразделения его заместитель в рамках исполнения должностных обязанностей руководителя структурного подразделения при отсутствии достаточных на то оснований (без учета личного вклада государственного служащего в обеспечение выполнения задач и реализации полномочий, возложенных на структурное подразделение) представил к поощрению государственного служащего данного структурного подразделения, состоящего с ним в близком родстве. Уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление о личной заинтересованности) данным должностным лицом не представлено.

2) Конфликт интересов, связанный с обращением должностного лица или его родственников (свойственников) в государственный орган (организацию), в котором должностное лицо осуществляет служебную деятельность.

Например, государственный служащий разрешил по существу жалобу гражданина, являющегося его близким родственником. В ходе проверки установлено, что государственный служащий знал, что жалоба направлена лицом, состоящим с ним в отношениях близкого родства или свойства, и не исполнил

обязанность, установленную антикоррупционным законодательством, по направлению уведомления о личной заинтересованности.

Приведем другой пример. Государственный служащий в рамках исполнения должностных обязанностей участвовал в принятии решений о предоставлении субсидий на реализацию государственных программ, осуществлял общее управление и контроль реализации данных программ, согласовывал отчеты о целевом использовании бюджетных ассигнований.

В число получателей субсидий на реализацию указанных программ входила организация, которой, как было установлено в ходе проверки, неоднократно заключались договора оказания услуг с исполнителем, являющимся лицом, состоящим в близком родстве с указанным государственным служащим.

По мнению служащего конфликта интересов не возникало, так как заключение указанной организацией договоров оказания услуг с его близким родственником не повлияло на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей (осуществление полномочий) при принятии решений о выделении бюджетных ассигнований на реализацию соответствующих государственных программ.

3) Конфликт интересов, связанный с выполнением контрольных (надзорных) функций.

Приведем пример из судебной практики. К.Г. проходил государственную гражданскую службу Иркутской области Жигаловского межрайонного отдела - старшего государственного инспектора управления по государственному охотничьему надзору и контролю Службы по охране и использованию животного мира Иркутской области.

К.Г. состоит в зарегистрированном браке с К.Н., которая является директором и единственным учредителем ООО «Ленатур». Данная организация на основании охотхозяйственного соглашения осуществляет пользование объектами животного мира на территории Жигаловского района Иркутской области общей площадью 109710 га., указанная территория входит в поднадзорную территорию Жигаловского МРО, инспектором которого является К.Г.

Из протокола заседания комиссии следует, что К.Г. допущено нарушение требований об урегулировании конфликта интересов, выразившееся в несоблюдении установленного приказом службы по охране и использованию животного мира Иркутской области порядка уведомления государственными гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы Иркутской области в службе по охране и использованию животного мира Иркутской области, представителя нанимателя о возникновении конфликта интересов, и рекомендовано применить к К.Г. конкретную меру ответственности.

Распоряжением Службы по охране и использованию животного мира Иркутской области К.Г. освобожден от занимаемой должности за совершение коррупционного правонарушения, выразившегося в непринятии мер к урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, в связи с утратой доверия с 11 ноября 2016 года.

К.Г. обратился в суд с иском о признании незаконным его увольнение с занимаемой должности. Решением Кировского районного суда г. Иркутска от 23 марта 2017 года в удовлетворении исковых требований К.Г. отказано.

Судебная коллегия по гражданским делам Иркутского областного суда так же не установила оснований к отмене либо изменению решения Кировского районного суда г. Иркутска.

При этом суда указали, что применительно к гражданской службе под утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему понимаются отношения, возникшие вследствие совершения гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в добросовестности и способности эффективно исполнять свои должностные обязанности, в то время как истец, пренебрегая должностным регламентом и другими требованиями закона, допустил возникновение конфликта интересов, не принял мер к его урегулированию, надлежащим образом не проинформировал руководителя Службы о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему стало об этом известно, не уведомил представителя нанимателя о том, что на территории Жи-

галовского района Иркутской области, которая входит в поднадзорную ему территорию, осуществляет пользование объектами животного мира ООО «Ленатур», директором и учредителем которого является его супруга К.Н.¹⁴.

4) Конфликт интересов, связанный с выполнением иной оплачиваемой работы.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе» гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Таким образом, не смотря на закрепленное право подрабатывать помимо государственной гражданской службы, за гражданским служащим закрепляется обязанность уведомить о выполнении иной оплачиваемой деятельности представителя нанимателя. Такая иная деятельность может быть любой, не обязательно научной, творческой или преподавательской (в отличие от военной и правоохранительной службы), но она не должна содержать в себе признаки предпринимательской деятельности.

Наличие конфликта интересов при осуществлении иной оплачиваемой работы является основанием увольнения гражданского служащего со службы в случае. Приведем пример из судебной практики. К. проходил федеральную государственную гражданскую службу в Кавказском управлении Ростехнадзора в должности старшего государственного инспектора отдела межрегионального отдела по надзору за магистральным трубопроводным транспортом.

Генеральной прокуратурой РФ была проведена проверка исполнения Кавказским управлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору законодательства о противодействии коррупции. В ходе проверки было установлено, что согласно договорам возмездного оказания услуг с ООО «Газпром трансгаз Ставрополь» К. оказывал возмездные услуги по обучению персонала ООО «Газпром трансгаз Ставрополь», ориентиро-

¹⁴ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 22.06.2017 по делу № 33-5870/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

вочная оплата за которые составила 30 105, 60 руб., 2015 г. - 16 558,08 руб., в 2016 г. - 11 507,20 руб.

Установлено, что в обязанности К. входило осуществление контрольно-надзорной деятельности на объектах, в частности, ООО «Газпром трансгаз Ставрополь». Являясь государственным служащим КУ Ростехнадзора, выполнял оплачиваемую работу на условиях гражданско-правового договора в организации, в отношении которой он осуществлял функции государственного управления, т.е. надзорную функцию на подконтрольных ему предприятиях.

Увольнение К. произведено приказом КУ Ростехнадзора за утрату доверия по пункту 1.1 части 1 ст. 37 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

К. обратился в Советский районный суд г. Владикавказа РСО-Алания с иском к Кавказскому Управлению Ростехнадзора о признании приказа об увольнении незаконным, отмене приказа, восстановлении в занимаемой должности. Однако судом установлено, что К. не принял надлежащих мер по урегулированию конфликта интересов, допустил его, предоставил недостоверную информацию о своих доходах. Рассматривая данное дело, суд первой инстанции на основании оценки собранных по делу доказательств в их совокупности пришел к выводу об отказе в удовлетворении заявленных К. исковых требований.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания также оставила апелляционную жалобу К. - без удовлетворения¹⁵.

Однако не всегда в выполнении иной оплачиваемой работы гражданским служащим усматривается конфликт интересов. Так, С. состояла на федеральной государственной гражданской службе в должности судебного пристава-исполнителя Падунского отдела судебных приставов г. Братска УФССП по Иркутской области.

¹⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 12.12.2017 № 33-1932/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

14 октября 2016 года начальником Падунского отдела судебных приставов г. Братска на имя руководителя УФССП по Иркутской области была направлена служебная записка, содержащая информацию о нарушении судебным приставом-исполнителем С. обязанности государственного гражданского служащего, предусмотренной п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, выразившейся в том, что С. 13 октября 2016 года с 16.00 часов участвовала в судебном заседании при рассмотрении мировым судьей судебного участка № 49 гражданского дела по исковому заявлению Т. к Т. об изменении размера алиментов, в качестве представителя истца. При этом истец по указанному делу - Т., является супругом дочери С. Кроме того, на исполнении в Падунском отделе судебных приставов г. Братска находится исполнительное производство в отношении Т. о взыскании с него алиментов в пользу Т. Для участия в судебном заседании в качестве судебного пристава-исполнителя С. не вызывалась, исполнительное производство ведется другим судебным приставом-исполнителем. 13 октября 2016 года с 13.30 часов С. отсутствовала на рабочем месте, введя в заблуждение начальника отдела - старшего судебного пристава о причине отсутствия, отметившись выездом на территорию со взыскателем СБ РФ.

Приказом руководителя УФССП России по Иркутской области от 10 января 2017 года служебный контракт с С. расторгнут, она освобождена от замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы и уволена 13 января 2017 года с федеральной государственной гражданской службы в связи с утратой доверия, п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

С. обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области считая данный приказ незаконным и необоснованным.

Решением Братского городского суда Иркутской области от 30 марта 2017 года исковые требования С. удовлетворены частично: приказ руководите-

ля УФССП по Иркутской области от 10 января 2017 года об увольнении С. признан незаконным. С. восстановлена на работе в должности судебного пристава-исполнителя Падунского отдела судебных приставов города Братска.

В апелляционной жалобе представитель УФССП по Иркутской области З. просил решение суда отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований. В обоснование жалобы, указывал, что фактически 13 октября 2016 года судебный пристав-исполнитель С. участвовала в судебном заседании в качестве представителя истца по доверенности - должника по исполнительному производству, тем самым совершила противоправные действия, выразившиеся в представлении интересов должника по доверенности в судебном заседании по исполнительному производству, которое находится на исполнении в Падунском отделе судебных приставов г. Братска.

Истец, замещая должность государственной гражданской службы, обладая достаточными знаниями действующего законодательства, нарушила ограничения и запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, поэтому у работодателя имелись основания для увольнения ее с государственной службы в соответствии с положениями Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в связи с совершением коррупционного правонарушения и утратой доверия.

Судебная коллегия решение Братского городского суда Иркутской области от 30 марта 2017 года по данному делу оставила без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения. При этом суд указал, что при рассмотрении дела не установлен факт наличия у С. личной заинтересованности либо конфликта интересов, в связи с участием в судебном заседании 13 октября 2016 года в качестве представителя истца по гражданскому делу, что повлияло на объективное исполнение ею должностных обязанностей судебного пристава-исполнителя Падунского отдела судебных приставов г. Братск.

Отвергая доводы апелляционной жалобы о том, что истец, замещая должность государственной гражданской службы, нарушила ограничения и запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, в

связи с чем, у работодателя имелись основания для увольнения ее с государственной службы в связи с совершением коррупционного правонарушения и утратой доверия, судебная коллегия исходит из того, что суду не представлено доказательств, отвечающих требованиям относимости, допустимости, достаточности и достоверности, бесспорно свидетельствующих о том, что, участвуя в судебном заседании 13 октября 2016 года при рассмотрении гражданского дела об уменьшении размера алиментов в качестве представителя истца по доверенности, не исполняя при этом должностные обязанности судебного пристава-исполнителя, С. имела личную заинтересованность, повлиявшую либо которая могла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение ею должностных обязанностей судебного пристава-исполнителя. Не представлено таких доказательств и в суд апелляционной инстанции.

Ответчиком также не представлено доказательств получения истцом каких-либо доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, каких-либо выгод (преимуществ) непосредственно для себя, а также для членов семьи, либо граждан и организаций, с которыми она связана финансовыми или иными обязательствами, в связи с представлением интересов М. в суде по доверенности¹⁶.

5) Конфликт интересов, связанный с будущим трудоустройством гражданского служащего.

Согласно ч. 3.1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе» «гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организа-

¹⁶ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 06.07.2017 по делу № 33-6346/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ции работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего».

Конфликт интересов в данном случае, может возникнуть, если гражданский служащий после увольнения трудоустраиваются в организацию, в отношении которой осуществлял конкретные функции государственного управления. Приведем пример из судебной практики. З. обратилась в суд с иском к ответчику, оспаривая решение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов об отказе в даче согласия на заключение ею (истцом) трудового договора в качестве руководителя МУП Новоуральского городского округа «Нива». В обоснование исковых требований указала, что являлась государственным гражданским служащим, работая в должности начальника отдела контроля по Горнозаводскому управленческому округу в Департаменте государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области, с 14.02.2017 работает директором МУП «Нива». 21.02.2017 она (истец) обратилась к ответчику в Комиссию с заявлением о даче согласия на замещение должности директора МУП «Нива», поскольку получение такого согласия является условием заключения трудового договора. Оспариваемым решением Комиссии в удовлетворении ее заявления о даче согласия на заключение трудового договора в качестве руководителя МУП Новоуральского городского округа «Нива» отказано.

Решением Кировского районного суда г. Екатеринбурга исковые требования З. удовлетворены частично: признано незаконным и отменено решение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в Департаменте государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области.

Однако, государственный орган направил апелляционную жалобу, в которой просит решение суда отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований.

Судебная коллегия решение Кировского районного суда г. Екатеринбурга отменила в части удовлетворения иска З. к Департаменту государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области и отказала в иске З. по следующим основаниям.

В оспариваемом решении Комиссии в качестве мотивов отказа указано, что отдельные функции по государственному управлению МУП Новоуральского городского округа «Нива» входили в должностные (служебные) обязанности З., исполняя свои должностные обязанности З. имела возможность непосредственно взаимодействовать с юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами на территории Горнозаводского управленческого округа, при реализации предоставленных ей правомочий в области регионального государственного жилищного надзора, лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, осуществления лицензионного контроля на территории Свердловской области, обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах; исполнение З. трудовых обязанностей в МУП «Нива» повышает вероятность возникновения конфликта интересов, способного привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Свердловской области или Российской Федерации, т.к. З. будет вступать в отношения с бывшими коллегами при исполнении Департаментом государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора и др. при осуществлении деятельности по управлению жилищным фондом по договорам с собственниками и арендаторами МУП «Нива».

В оспариваемом решении, содержится вывод о повышении вероятности возникновения конфликта интересов при работе истца в должности директора МУП Новоуральского городского округа «Нива».

Таким образом, истец при осуществлении гражданской службы выполняла функции государственного управления в отношении МУП Новоуральского городского округа «Нива», к обязанностям истца относилось и проведение проверок соблюдения соискателями на получение лицензии по управлению многоквартирными домами требований закона. МУП Новоуральского городского округа «Нива» является лицом, подконтрольным по основному виду деятельности Департаменту и отделу, который ранее возглавляла истец. Таким образом, истец при работе в качестве руководителя МУП Новоуральского городского округа «Нива», представляя интересы этого юридического лица, неизбежно вынуждена будет вступать в правоотношения по роду деятельности МУП (по управлению многоквартирными домами) со своими бывшими коллегами, подчиненными ей ранее по службе и имеющими право в настоящее время проводить проверки в отношении МУП, возглавляемого истцом.

Учитывая требования закона о приоритетности мер по предупреждению коррупции, а также тот факт, что в контролирующем деятельность МУП Новоуральского городского округа «Нива» органе власти, в частности, в отделе, возглавляемом ранее истцом, работают бывшие подчиненные истца, вывод Комиссии ответчика о возможном возникновении конфликта интересов, что создаст угрозу интересам граждан, организации, публичных образований, является правомерным и обоснованным. Отказ в даче согласия на заключение трудового договора истцом направлен именно на предупреждение коррупционных проявлений в органе государственной власти, он должным образом мотивирован, а потому нет оснований для признания его незаконным.

Судебная коллегия отметила также и тот факт, что в данном случае будет конфликт между публичными и частными интересами, даже и при том, что истец испрашивала согласие на заключение трудового договора с муниципальным унитарным предприятием, учредителем которого является Комитет по управлению имуществом города Муниципального образования г. Новоуральска. Муниципальное унитарное предприятие является коммерческой организацией, преследующей извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности

(п. 1 ст. 113, п. п. 1, 2 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации), соответственно, в рассматриваемом случае имеется частный интерес.

Исходя из данных норм, учитывая, что деятельность коммерческой организации направлена, прежде всего, на получение прибыли, судебная коллегия приходит к выводу о наличии конфликта между публичными и частными интересами.

Учитывая изложенное, решение Комиссии ответчика об отказе в даче истцу согласия на заключение трудового договора с МУП Новоуральского городского округа «Нива» является законным, оснований для его отмены или признания незаконным нет¹⁷.

В качестве основных мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов законодательством предусмотрено:

- изменение должностного или служебного положения должностного лица, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей;

- отказ должностного лица от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Например, начальник управления по юридической и кадровой работе администрации района уведомил о возможности возникновения конфликта интересов при осуществлении полномочий члена конкурсной комиссии по формированию кадрового резерва района, так как один из кандидатов на замещение вакантной должности муниципальной службы является родственником.

По итогам рассмотрения комиссией принято решение рекомендовать временно исключить указанное должностное лицо из состава конкурсной комиссии.

Так же необходимо отметить, что помимо обязанности уведомить представителя нанимателя о личной заинтересованности, гражданский служащий также самостоятельно обязан принять меры по предотвращению конфликта ин-

¹⁷ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 24.08.2017 по делу № 33-13795/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

тересов. Приведем пример из судебной практики. «П. обратилась в суд с иском к управлению Федеральной службы судебных приставов по субъекту Российской Федерации о признании незаконным увольнения с государственной гражданской службы по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой доверия (непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является), и восстановлении в ранее замещаемой должности.

Исковые требования П. мотивировала тем, что она, исполняя обязанности судебного пристава-исполнителя в ходе исполнительного производства в отношении должника В., являющегося ее отцом, в устной форме информировала начальника отдела судебных приставов о своем родстве с должником. П. полагала, что тем самым ею был заявлен самоотвод и соблюдены требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Кроме того, в отношении должника применены меры принудительного исполнения.

Решением суда в удовлетворении иска П. отказано в связи со следующим. Суд установил, что П. было возбуждено исполнительное производство на основании судебного приказа о взыскании транспортного налога и пени за просрочку платежа с В., являющегося ее отцом. П. не применяла мер принудительного исполнения, направленных на фактическое исполнение содержащихся в исполнительном документе требований, что позволило должнику произвести отчуждение принадлежащего ему транспортного средства и повлекло невозможность исполнения этого и иных исполнительных документов в отношении В. Таким образом, П. допустила возникновение конфликта интересов, ее личная заинтересованность повлияла на надлежащее исполнение ею должностных обязанностей.

П. не исполнила установленные частями 1 и 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных отношений), пунктом 12 части 1 статьи 15 и частью 3.1 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Рос-

сийской Федерации», абзацем пятым пункта 1 статьи 12 Федерального закона «О судебных приставах» и частью 2 статьи 63 Федерального закона «Об исполнительном производстве» обязанности по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и уведомлению непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

Суд отклонил, как необоснованный, довод П., полагавшей, что, уведомив непосредственного начальника о близком родстве с В. и заявив самоотвод в устной форме, она исполнила указанные обязанности.

Руководствуясь приведенными нормами названных федеральных законов, суд указал, что П. должна была проинформировать непосредственного начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и заявить самоотвод в письменной форме до начала совершения исполнительных действий в отношении В., и пришел к правильному выводу о законности увольнения истца по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁸.

2.2 Порядок формирования и работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению

Необходимым элементом, организации внутриведомственной основы противодействия коррупции является комиссия по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - конфликтные комиссии), необходимость создания которых возложена на любой органов государственной власти и органы местного самоуправления, поскольку механизмы противодействия коррупции достаточно

¹⁸ Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

сложны и зачастую их применение требует принятия оценочных решений и значительных временных затрат¹⁹.

Основным правовым актом, регулирующим организацию и функционирование конфликтных комиссий, следует признать Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - Положение о конфликтных комиссиях), утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»²⁰.

Основной задачей комиссии является содействие представителю нанимателя:

- в обеспечении соблюдения служащими, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

- в осуществлении мер по предупреждению коррупции.

Основаниями заседания конфликтной комиссии могут являться:

- 1) представление руководителем органа материалов проверки свидетельствующих:

- о представлении гражданским служащим недостоверных или неполных сведений о доходах;

- о представлении служащим недостоверных или неполных сведений о расходах

- о несоблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

- 2) поступившие в подразделение кадровой службы:

¹⁹ Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10.

²⁰ 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.

- обращение гражданина о даче согласия на замещение должности после увольнения со службы;

- заявление гражданского служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- заявление государственного служащего о невозможности выполнить запрет иметь счета, вклады в иностранных банках;

- уведомление государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

3) поступившее уведомление коммерческой или некоммерческой организации о заключении с гражданином, замещавшим должность гражданской службы трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

4) представление руководителя органа или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения гражданским служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления мер по предупреждению коррупции.

Анализ правового регулирования и практики деятельности конфликтных комиссий позволяет выделить ряд проблемных моментов их формирования и функционирования.

Как отмечают исследователи²¹, одним из недостатков организации работы конфликтных комиссий является пассивный характер ее работы: комиссия не действует постоянно, а заседания проводятся только при поступлении материалов и обращений. При этом, именно представитель нанимателя принимает решение о направлении материалов в конфликтную комиссию.

Не менее важная проблема регламентации статуса конфликтных комиссий заключается в отсутствии в действующем законодательстве (как на федераль-

²¹ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2.

ном, так и на региональном и местном уровнях) принципов работы конфликтных комиссий. Необходимость закрепления таких принципов обусловлена сущностью работы конфликтной комиссии, которая фактически осуществляет досудебную процедуру административного разбирательства и должна защищать государственного служащего от необъективного, неправомерного решения представителя нанимателя²².

Следующая проблема формирования конфликтных комиссий заключается в кадровом вопросе. Согласно Положению о конфликтных комиссиях в их состав должны быть включены «представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой» (п. 8), причем число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии (п. 11).

Участие независимых экспертов в деятельности комиссий обеспечивает гласность и открытость ее работы. При оценке ситуации как конфликта интересов возможен субъективный подход членов комиссии, которые являются государственными гражданскими служащими органа, в котором эта комиссия образована. Участие в конфликтной комиссии лиц, не связанных служебными обязанностями с государственным органом способствует независимому и объективному разрешению ситуации, связанной с возникновением конфликта интересов. Хотя, на практике органы государственной власти зачастую допускают проведение заседаний конфликтных комиссий без участия независимых экспертов.

В законодательстве отсутствуют механизмы отбора независимых экспертов, не решен вопрос об оплате труда независимых экспертов, что часто приводит к включению в состав конфликтной комиссии, в качестве независимых экс-

²² Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2.

пертов, бывших государственных служащих органа которые лояльны и необходимы для принятия нужного решения²³.

П.А. Кабанов²⁴ предлагает установить повышенные требования к независимым экспертам, а именно: занятие должности профессорско-преподавательского состава; высшее образование и ученая степень; опыт прохождения государственной службы не менее трех лет; опыт преподавания учебных дисциплин, связанных с законодательством о государственной службе; отсутствие судимости; наличие российского гражданства.

Следует отметить так же проблему обжалования решений конфликтных комиссий. По общему правилу, решение конфликтных комиссий имеет рекомендательный характер для представителя нанимателя, а значит, решением комиссии не ограничиваются права гражданского служащего, т.е. предмет обжалования отсутствует²⁵.

Внесудебное административное обжалование предполагает обращение в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу. Однако, вышестоящей инстанции по отношению к конфликтной комиссии нет. Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ²⁶, в качестве одной из категории административных дел предусматривает дело об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Решение конфликтной комиссии не является ни решением, ни действием органа государственной власти, так как это решение совещательного органа. Таким образом, судебное обжалование решения комиссии в рамках гл. 22 КАС «Производ-

²³ 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) // Российская юстиция. 2009. № 2.

²⁴ Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4.

²⁵ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 63.

²⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

ство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» фактически невозможно. Следовательно, существующее правовое регулирование, по сути, нарушает конституционные права указанных граждан на судебное обжалование.

2.3 Ответственность государственных гражданских служащих за не- принятие мер по урегулированию конфликта интересов

Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ в Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» была введена ст. 59.1, которая установила еще одно основание дисциплинарной ответственности гражданского служащего – совершение коррупционного проступка, под которым, исходя из формулировки диспозиции введенной нормы, следует понимать «несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»²⁷.

Как следует из анализа содержания данного Закона, его авторы сделали попытку ввести на государственной службе новый процессуальный институт привлечения к ответственности служащих, нарушивших антикоррупционную обязанность, ограничение или запрет.

Как справедливо указывает С.Е. Чаннов²⁸, «устанавливая ответственность государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений, законодатель не обозначил, какой вид ответственности в данном случае должен к ним применяться». Некоторыми авторами, ставится под сомнение отнесение взысканий за коррупционные правонарушения к мерам дисциплинарной ответственности. Так, по мнению Ю.Н. Туганова и С.И. Журавлева «за правонарушения коррупционной направленности для государ-

²⁷ Зубарев С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 37-38.

²⁸ Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. №7. С. 14.

ственных служащих законодатель установил особый вид ответственности, не являющийся дисциплинарной, поскольку она предусмотрена отдельными (самостоятельными) нормативными правовыми актами»²⁹. По нашему мнению ответственность за коррупционные правонарушения относится именно к дисциплинарной ответственности, так как предусматриваются аналогичные виды дисциплинарных взысканий, что и за коррупционные проступки.

Необходимость введения дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения обусловлена необходимостью исполнения международных обязательств в области противодействия коррупции. Так, в соответствии со статьей 8 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятого на Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 15 ноября 2003 года³⁰, «к дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными право-нарушениями служебные нарушения, за которые установлена дисциплинарная ответственность».

В соответствии со статьей 59.1 Федерального закона №79-ФЗ, к коррупционным правонарушениям, влекущим дисциплинарную ответственность, относится так же несоблюдение гражданским служащим требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов.

За непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия. По С.И. Ожегову, доверие - это уверенность в чьей-то добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь и основанное на этом отношении к кому или чему-нибудь³¹. Законодатель не конкретизирует чье именно доверие утрачивает гражданский служащий: нанимателя или представителя нанимателя. Категория

²⁹ Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57.

³⁰ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15 ноября 2003 г. N 22-15) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 733.

«доверие» относится к сфере лично-психологической, которая не может быть определена посредством правовых норм.

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе» относит утрату доверия к ограничениям на государственной гражданской службе, т.е. гражданский служащий в случае увольнения в связи с утратой доверия не имеет права поступить на гражданскую службу вновь. С 1 января 2018 года на официальном сайте <https://gossluzhba.gov.ru> (единый государственный информационный ресурс по вопросам государственной службы) размещен реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» предусматривает и другие виды дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены к гражданскому служащему за неисполнение обязанности по урегулированию конфликта интересов: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. При этом не ясно, в каком случае гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия при не урегулировании конфликта интересов, а в каком привлекается к иным видам дисциплинарного воздействия. Налицо возможный субъективный подход со стороны представителя нанимателя. Кроме этого увольнение с государственной гражданской службы по инициативе представителя нанимателя является правом, а не обязанностью представителя нанимателя. По мнению Т. А. Избиеновой³², возможность увольнения в связи с утратой доверия все же зависит от волеизъявления представителя нанимателя, так как расторжение контракта происходит по общей норме ст. 37 Закона о государственной гражданской службе. В то же время отнесение данного основания к числу тех, которые могут применяться исключительно по инициативе представителя нанимателя, не вполне согласуется с концепцией законодательства о противодействии коррупции.

На практике принимаемые со стороны кадровых подразделений федеральных государственных органов меры дисциплинарного характера по фак-

³² Избиенова Т. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. №3. С. 15.

там, связанных с неуведомлением или несвоевременным уведомлением о возникшем на службе конфликте интересов, применяются зачастую в виде объявления служащим замечаний и выговоров. Увольнения государственных служащих в связи с утратой доверия встречаются, но носят единичный характер.

Особенностью привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности в связи с неприятием мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов является установление законодателем особых сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности. В соответствии с частью 3 статьи 59.1 Закона, «взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2, применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения». Таким образом, возможно применение дисциплинарного взыскания независимо от момента совершения коррупционного правонарушения.

Как указал Конституционный Суд РФ в отношении применения ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» в части шестимесячного срока в случае наложения на гражданского служащего, совершившего коррупционное правонарушение, такой меры взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия, «указанный срок, являющийся по своему характеру пресекательным, призван ограничить период неопределенности правового положения государственного гражданского служащего, находящегося под угрозой увольнения со службы в связи с утратой доверия; установление указанного срока имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с государственной гражданской службы и

тем самым направлено на защиту прав и законных интересов лиц, проходящих государственную гражданскую службу»³³.

В отличие от порядка привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных проступков, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения не предусматривает досрочное (т.е. до истечения одного года) снятие дисциплинарного взыскания за коррупционные правонарушения по инициативе представителя нанимателя, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя. Это связано с повышенной ответственностью гражданского служащего перед представителем нанимателя, именно за совершение коррупционных правонарушений.

В судебной практике встречается достаточно большое количество дел об оспаривании увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия по основанию не урегулирования конфликта интересов. Однако, далеко не всегда суды подтверждают правомерность увольнения служащего.

Так, М.Е. обратилась в суд с иском к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 23 по Челябинской области о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда. В обоснование исковых требований истица указала на то, что работала в отделе работы с налогоплательщиками в Межрайонной ИФНС № 23. Служебный контракт с ней расторгнут в связи с утратой представителем нанимателя доверия. Считает увольнение незаконным в связи с тем, что ответчиком была нарушена процедура увольнения, а именно: не была проведена служебная проверка, от нее не истребовано письменное объяснение, увольнение произошло без учета характера правонарушения, ответчиком нарушен срок применения дисциплинарного взыскания. Кроме того, она приняла все необходимые меры по урегулированию конфликта интересов.

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1858-О. Документ официально опубликован не был. СПС "КонсультантПлюс".

Разрешая возникший трудовой спор, суд пришел к выводу о незаконности увольнения истицы и необходимости восстановления ее на работе, при этом исходил из того, что данных о том, что имелся конфликт интересов при работе истицы, ответчиком не представлено, также не были представлены какие-либо доказательства того, что она использовала свою деятельность в интересах ООО.

Доводы апелляционной жалобы о том, что истица своевременно не сообщила работодателю о возможном конфликте интересов, тогда, как о возможности возникновения конфликта интересов знала с момента заключения служебного контракта, являются несостоятельными, поскольку судом установлено, что истица извещала представителя нанимателя о возможном конфликте интересов, и доказательств обратного ответчиком суду не представлено. Кроме того, ответчик при подозрении на наличие возможного конфликта интересов должен был собрать необходимую информацию, провести в отношении истицы служебную проверку, что сделано не было, при этом возможность проведения служебной проверки предусмотрена Федеральным законом № 79-ФЗ.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что истица использовала свое служебное положение и оказывала содействие в работе ООО, ничем не подтверждены, являются голословными, вина гражданского служащего установлена нанимателем не была, какими-либо достоверными доказательствами не подтверждалась, заинтересованные лица, в том числе, бывшее руководство ИФНС № 5 по Уйскому району в установленном порядке опрошены не были. Указание в апелляционной жалобе на тот факт, что опрос бывшего представителя нанимателя не является значимым для данного дела противоречит законодательству, так как ответчик не воспользовался предоставленными ему Федеральным законом № 79-ФЗ полномочиями по проведению проверки наличия в действиях государственного гражданского служащего признаков коррупционного правонарушения³⁴.

В другом решении, суд усматривает в действиях гражданского служащего

³⁴ Апелляционное определение Челябинского областного суда от 22.10.2013 по делу N 11-11015/2013 // [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: официальный сайт. URL: // <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.05.2016).

конфликт интересов и признает увольнение правомерным. Так, Т. обратился в суд к Арбитражному суду г. Москвы о признании приказа об освобождении от должности государственной гражданской службы недействительным, восстановления в прежней должности.

Как следует из Апелляционного определения, основанием к увольнению Т. послужило то, что в нарушение пункта 13.2 Инструкции об осуществлении пропускного режима и обеспечения установленного порядка деятельности Арбитражного суда г. Москвы, в нарушении п. 3.3 Служебного распорядка Арбитражного суда г. Москвы, истец воспользовавшись персональной картой, провел в служебную зону постороннего человека и осуществлял его консультирование с использованием своего служебного положения.

Суд не принял во внимание ссылку в жалобе на то, что в материалы дела не представлены доказательства возникновения личной заинтересованности истца а именно: каких-либо доходов, денег, иного имущества.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из того, что Т., являясь государственным гражданским служащим, не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, а напротив осуществлял деятельность не совместимую с гражданской службой в нарушении ст. ст. 15 - 18 ФЗ от 27.04.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», имея в ней личную заинтересованность, что могло привести к конфликту интересов.

Судом проверен порядок увольнения Т. и признан соблюденным, дисциплинарное взыскание в виде увольнения было произведено в срок, в связи с чем суд правомерно отказал истцу в иске о признании приказа об увольнении недействительным, восстановлении на работе. Таким образом, судебная коллегия определила: Решение Симоновского районного суда г. Москвы - оставить без изменения, апелляционную жалобу Т. - без удовлетворения.³⁵

³⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2012 по делу N 11-28517 // [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: официальный сайт. URL: // <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.05.2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Конфликт интересов» - одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах.

Исследование института «конфликт интересов» на государственной гражданской службе, материалов судебной практики, позволило выявить некоторые существующие проблемы в рассматриваемой области:

1) Закрепленное в статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» понятие конфликта интересов нуждается в совершенствовании. Конфликт интересов является достаточно оценочной категорией, не имеющего однозначного толкования. Содержание понятия «конфликт интересов» может быть раскрыто только с учетом конкретной ситуации. Квалификация ситуации как конфликт интересов на государственной гражданской службе осложняется так же наличием признака будущего влияния данной ситуации на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей. С абсолютной точностью невозможно предугадать какая ситуация окажет влияние в будущем на добросовестное исполнение служебных обязанностей. Формулировка конфликта интересов в законодательстве требует исключения указания на возможное влияние в будущем на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей.

2) Конкретного перечня ситуаций, которые могут быть квалифицированы как конфликт интересов ни законодательство о противодействии коррупции, ни законодательство о государственной гражданской службе не предусматривает. В целях минимизации произвольного толкования ситуаций, которые могут быть квалифицированы как конфликт интересов, следует законодательно закрепить указанный перечень.

3) Практика показывает, что в некоторых случаях конфликтными комис-

сиями допускается ошибочная квалификация ситуаций в качестве конфликта интересов. Зачастую государственными органами не исследуется реальная (потенциальная) возможность получения государственным гражданским служащим выгоды.

4) Анализ правового регулирования и практики деятельности конфликтных комиссий позволяет выделить ряд проблемных моментов их формирования и функционирования: не постоянный характер деятельности конфликтных комиссий; отсутствие нормативно закрепленных принципов рассмотрения конфликтными комиссиями поступивших материалов; квалификация и участие независимых экспертов; обжалование решений комиссии. Решение этих проблем должно найти свое отражение в нормативных актах, регламентирующих деятельность конфликтных комиссий.

5) Неурегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе влечет увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия либо применение других видов дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. При этом не ясно, в каком случае гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия при не урегулировании конфликта интересов, а в каком привлекается к иным видам дисциплинарного воздействия. Налицо возможный субъективный подход со стороны представителя нанимателя. Соответственно, законодателю следует предусмотреть закрытый перечень оснований увольнения в связи с утратой доверия в связи с неурегулированием конфликта интересов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. ФКЗ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. 25 декабря; Собр. законодательства Российской Федерации. - 2014. № 31. ст. 4398.

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 Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15 ноября 2003 г. N 22-15) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

5 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

6 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2004. № 31. ст. 3215; 2015. № 41 (часть II). ст. 5639.

7 Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2003. № 22. ст. 2063; 2013. № 27. ст. 3477.

8 Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ, 04.04.2016, № 14, ст. 1985.

9 Указ Президента РФ от 22.12.2015 №650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7588.

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

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

12 Письмо Минтруда России от 15.10.2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования». Документ официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

II Специальная литература

13 Андриченко, Л.В., Плюгина, И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина // Журнал российского права. – 2014. – № 2. – С. 21-25.

14 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) / В.В. Астанин // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 15-19.

15 Барциц, И. Н. Служебное право (государственная гражданская служба): учебное пособие / И. Н. Барциц. – М.: Эксмо, 2014. – 486 с.

16 Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: Проспект, 2014. – 682 с.

17 Бахрах, Д. Н. Государственная служба России: учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – М.: Проспект, 2014. – 496 с.

18 Братановский, С.Н., Зеленев, М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов / С.Н. Братановский, М.Ф. Зеленев // Российская юстиция. – 2011. – № 10. – С. 5-10.

19 Воробьев, Н. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин. – М.: Юрайт, 2014. – 192 с.

20 Дамм, И.А., Роньжина, О.В. Актуальные проблемы выполнения главой муниципального района и городского округа обязанности по уведомлению о возникновении конфликта интересов / И.А. Дамм, О.В. Роньжина // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 3. – С. 11 - 21.

21 Зубарев, С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе / С.М. Зубарев // Российский следователь. – 2015. – № 16. – С. 37-38.

22 Игнатов, В. Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность: учеб. пособие / В. Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2014. – 384 с.

23 Избиенова, Т. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы / Т. Избиенова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2013. – № 3. – С. 15-17.

24 Ильяков, А.Д. Конфликт интересов при трудоустройстве бывших государственных или муниципальных служащих / А.Д. Ильяков // Современное право. – 2017. – № 9. – С. 42 - 47.

25 Ильяков, А.Д. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. – 2016. – №10. – С. 65 - 69.

26 Ильяков, А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления / А.Д. Ильяков // Современное право. – 2016. – № 4. – С. 32 - 36.

27 Исакова, Т.В. Теоретические исследования понятия конфликта интересов в праве / Т.В. Исакова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – С. 3 - 7.

28 Кабанов, П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы / П.А. Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 18-21.

29 Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Юрайт Издат, 2012. – 264 с.

30 Казакова, Л.А. Оценка деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Республике Коми / Л.А. Казакова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 2. – С. 40 - 45.

31 Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. – 224 с.

32 Колобова, С.В. Конфликт интересов на государственной гражданской

службе: изменения правового регулирования / С.В. Колобова // Современное право. – 2016. – № 9. – С. 44 - 48.

33 Короткова, О.И. Конфликт интересов хозяйствующих субъектов и публичных интересов государства в сфере установления кадастровой оценки земли или иллюзия конфликта / О.И. Короткова // Правовые вопросы недвижимости. – 2016. – № 2. – С. 29 - 32.

34 Мощная, О.В. Конфликт интересов как предпосылка возникновения трудового спора / О.В. Мощная // Журнал российского права. – 2017. – № 11. – С. 87 - 95.

35 Ноздрачев, А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции / А.Ф. Ноздрачев // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 26 - 38.

36 Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба: учебник / А. Ф. Ноздрачев - М.: Юрлитинформ, 2012. – 405 с.

37 Ноздрачев, А.Ф., Автономов, А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев, А.С. Автономов // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 4 - 14.

38 Ожегов, С.И. Словарь русского языка. М., 1986.

39 Осетров, С.А. Конфликт интересов в системе публичной власти: практическое воплощение законодательных новаций / С.И. Осетров // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 21 - 25.

40 Петухов, Р.В., Кабанова, И.Е. К вопросу о понятии «конфликт интересов» в публичном праве / Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. – № 1. – С. 23 - 26.

41 Севальнев, В.В., Черепанова, Е.В. Конфликт интересов как правовой феномен в публичной сфере / В.В. Севальнев, Е.В. Черепанова // Журнал российского права. – 2017. – № 10. – С. 143 - 151.

42 Тарасенко, А.А. Предотвращение, выявление и урегулирование кон-

фликта интересов на государственной гражданской службе / А.А. Тарасенко // Практика исполнительного производства. – 2017. – № 1. – С. 52 - 56.

43 Туганов, Ю.Н., Журавлев, С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 57-59.

44 Тухватуллин, Т.А. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность / Т.А. Тухватуллин // Российская юстиция. – 2017. – № 4. – С. 5 - 9.

45 Трунцевский Ю.В. Правовое регулирование предотвращения и урегулирования конфликта интересов в Федеральной противопожарной службе / Ю.В. Трунцевский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 3 - 9.

46 Чаннов, С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы / С.Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2012. – №7. – С. 14-16.

47 Шмаков, В.Н., Стерлигов, А.В. К вопросу о соотношении публичных и частных интересов в условиях конфликта на государственной службе: теоретико-правовые аспекты / В.Н. Шмаков, А.В. Стерлигов // Власть Закона. – 2017. – № 3. – С. 108 - 120.

III Правоприменительная практика

48 Апелляционное определение Иркутского областного суда от 22.06.2017 по делу № 33-5870/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

49 Апелляционное определение Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 12.12.2017 № 33-1932/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

50 Апелляционное определение Иркутского областного суда от 06.07.2017 по делу № 33-6346/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справоч-

но-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

51 Апелляционное определение Свердловского областного суда от 24.08.2017 по делу № 33-13795/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

52 Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016). Документ официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

53 Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1858-О. Документ официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

54 Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2012 по делу № 11-28517 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

55 Апелляционное определение Челябинского областного суда от 22.10.2013 по делу № 11-11015/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.06.2018.

Приложение А

Данные мониторинга правоприменения в сфере конфликта интересов
(по данным Минтруда России)

