

УДК 342.98

¹К. И. Ткаченко, ²А. Л. Золкин, ³М. С. Чистяков, ⁴Г. В. Рябкова

¹ Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург

² Поволжский государственный университет телекоммуникаций и информатики (ПГУТИ), г. Самара

² ЧУОО ВО «Медицинский университет «Реавиз» (Реавиз), г. Самара

³ АНОО ВО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», Владимирский филиал, г. Владимир

⁴ ФГБОУ ВО «Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет)», г. Москва

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Ключевые слова: конфликт интересов, муниципальная служба, государственная служба, урегулирование конфликта интересов, коррупция.

Статья посвящена исследованию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. В статье рассмотрены проблемные вопросы относительно сущности, объекта, предмета и субъектов конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Конфликт интересов представляет собой ситуацию, при которой влияние личной заинтересованности одного человека может оказать влияние на принятие решения другого человека, тем самым принести ущерб интересам общества. Проблема конфликта интересов на государственной и муниципальной службе сегодня достаточно актуальна. Это обусловлено тем, что в современной России проблема коррупции является одной из насущных и как форма проявления коррупции является конфликт интересов на государственной и муниципальной службе. Так как конфликт интересов на государственной гражданской службе затрудняет эффективное развитие государства в целом. Значимость исследований в области конфликта интересов обусловлена тем, что для эффективного механизма выявления и предотвращения конфликта интересов следует постоянно совершенствовать механизм урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе для того, чтобы минимизировать возможность возникновения и само возникновение конфликта интересов.

¹K. I. Tkachenko, ²A. L. Zolkin, ³M. S. Chistyakov, ⁴G. V. Ryabkova

¹St. Petersburg State University, St. Petersburg

²Povolzhskiy State University of Telecommunications and Informatics (PGUTY), Samara

²Private institution of higher education "Medical University" Reaviz, Samara

³Autonomous non-profit educational organization of higher education of the Tsentrsoyuz of the Russian Federation "Russian University of Cooperation", Vladimir branch, Vladimir

⁴Moscow Aviation Institute (National Research University), Moscow

CONFLICT OF INTEREST IN THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE: THEORETICAL FOUNDATIONS

Keywords: conflict of interest, municipal service, public service, conflict of interest settlement, corruption.

The article is devoted to the study of conflicts of interest in the state and municipal service. The article considers problematic issues regarding the essence, object, subject and subjects of conflict of interest in the state and municipal service. A conflict of interest is a situation in which the influence of the personal interest of one person can influence the decision of another person, thereby damaging the interests of society. The problem of conflict of interest in the state and municipal services is quite relevant today. This is due to the fact that in modern Russia the problem of corruption is one of the most pressing and as a form of corruption is a conflict of interest in the state and municipal services. Since conflicts of interest in the civil service make the effective development of the state as a whole difficult. The importance of conflict of interest research is due to the fact that for an effective mechanism for identifying and preventing conflicts of interest, the mechanism for resolving conflicts of interest in the public and municipal service should be constantly improved in order to minimize the possibility of conflicts of interest also arising.

Проблема разрешения ситуаций, возникающих в результате конфликта интересов на государственной и муниципальной службе в современной Российской Федерации имеет огромную и вполне обоснованную актуальность. В настоящее время рассматривать данное явление принято в контексте системы противодействия коррупции, которая выделяется в качестве основной негативной характеристики институтов государственного и муниципального управления, препятствующей эффективному социально-экономическому и общественному развитию страны. Исходя из этого формирование единой политики в сфере противодействия коррупции стало одним из приоритетных направлений реформирования системы государственной службы Российской Федерации, равно как и трудового законодательства Российской Федерации.

Проблема коррупции, равно как и одного из ее частных проявлений – конфликта интересов на государственной службе, является одним из основных институциональных барьеров административно-правового регулирования деятельности органов власти Российской Федерации различных уровней. При этом должное освещение данной проблемы требует соотношения отечественной практики с практикой международной. О существовании международного обсуждения и наднациональном значении вопроса коррупции в целом и конфликта интересов на государственной и муниципальной службе свидетельствуют положения п. 4 ст. 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, из которых следует, что «каждое государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов».

Вопросы исследования:

– сущность и правовое определение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

– круг лиц, охватываемый понятием «конфликт интересов» на государственной и муниципальной службе.

Цель исследования – оценка текущего состояния и проблем регулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

В качестве основы анализа использованы учебная литература и публикации специалистов в области административного и трудового права, юристов и социологов в научно-практических журналах по вопросам предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе в рамках исследований административно-правового регулирования государственной и муниципальной службы, механизма противодействия коррупции, регулирования трудовых отношений, социальной и этической составляющей процесса урегулирования конфликтов интересов.

Методы исследования – анализ научной литературы, анализ нормативно-правовых актов, системный анализ, кейс-стади, экспертный опрос.

Рассмотрены различные позиции исследователей по вопросу конфликта интересов. Опираясь на труды Л.А. Карпенко, М.Ю. Кондратьева, А.В. Петровского можно определить, что социологическая наука представляет интерес в качестве предмета или блага, на которые в одно время могут претендовать две или более стороны. Каждой стороне присуща собственная область интересов, при определенной интенсивности влияния обеих сторон области интересов неизбежно пересекаются, из-за чего и возникает конфликтная ситуация [1]. Ю.А. Тихомировым отмечается, что в юридической науке использованием данного термина выражаются притязания индивида, правовая или иная оценка событий, действий в правовой сфере. В данной трактовке интерес рассматривается в виде некоего стимула, своего рода ценности, ставящей вопрос о дальнейшем действии. Важно отметить, что, существуя в правовой сфере, интерес становится признается, обеспечивается и охраняется правом [2].

В юриспруденции конфликт интересов описывается в качестве юридического конфликта, прямо означающего противоборство сторон (государства, муниципалитета, их органов, различных общественных объединений и индиви-

дов) с целью противоправного изменения статуса и юридического состояния субъектов права [3]. Данный конфликт находит свое отражение в законодательстве в виде: особых «юридических состояний», конфликтной ситуации, запрета нарушать конституционные принципы устройства государства, определенных средств преодоления конфликтных ситуаций. Исследователи в области права используют такое понятие, как «юридический конфликт». Еще в конце прошлого века В.Н. Кудрявцев отмечал, что первоначально, юридический конфликт, как правило, может быть классифицированным по отраслям права, в рамках применения которых может идентифицироваться правовое и противоправное деяние, и по разновидностям правоприменительной и правоисполнительной практики его разрешения [4]. Данное положение остается базовым для ряда современных ученых, занимающихся вопросом конфликта интересов.

Во второй половине 90-х годов XX века в нормативных правовых актах были предприняты первые попытки законодательно урегулировать конфликт интересов. Так в отечественном правовом пространстве термин «конфликт интересов» впервые появился в законах, регулирующих предпринимательскую деятельность. Спустя два десятилетия данное понятие используется в ст. 3 Федерального закона № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [5] и др. Применительно же к государственной и муниципальной службе термин «конфликт интересов» начал применяться гораздо позже. Первый случай обращения к конфликту интересов в данном контексте был отмечен в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 августа 2001 г. [6]. В последствии в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7] было приведено более содержательное определение конфликта интересов, однако общие принципы, использованные ранее в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, были сохранены. Также важно заметить, что в предыдущем Федеральном законе о гражданской службе данное

определение не значилось. Дальнейшая эволюция термина связана с обособлением антикоррупционного законодательства. Однако, как отмечается в ряде исследований, концепция определения конфликта интересов получила ряд изменений. В современной практике определение содержания термина «конфликт интересов (на государственной и муниципальной службе) дается в статье 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно мнению экспертной группы, в соответствии с ч. 1 ст. 10 ФЗ № 273-ФЗ «под конфликтом интересов на государственной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства» [8]. Согласно же ч. 2 данной статьи настоящего Федерального закона «под личной заинтересованностью служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц» [8]. Важно также отметить, что в исследуемом нормативном правовом акте уточняется, что личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего может быть подразделена на прямую и косвенную. Существуют различные экспертные трактовки подобной дифференциации. Ряд специалистов допускает, что в настоящем контексте личная заинтересованность исходит не только о возможности единоразового получения дохода государственным (муниципальным) служащим в конкретный период времени,

но и о возникновении предпосылок для будущего получения некоторого дохода, притом, возможно, не единоразового. Исходя из этого, также отмечается, что при отсутствии более детальных разъяснений в Федеральном законе «О противодействии коррупции» подобную категорию следует считать оценочной [9]. Можно заключить, что в исследуемом нормативном акте конкретизируется, что личная заинтересованность также может оказывать влияние как на надлежащее исполнение государственным (муниципальным) служащим закрепленных за ним должностных обязанностей, а именно непосредственных обязанностей на конкретной должности, так и общих служебных обязанностей, в частности. Основные служебные обязанности и требования для служащих установлены в соответствующих Федеральных законах [10]. Рассматривая формулировку «объективное исполнение должностных обязанностей», можно заключить о ее расплывчатости. Так М. В. Воробьева описывает ее как «весьма оценочную». В практическом применении выявляется неоднозначность, выраженная в вопросе: «кто на первой стадии возникновения конфликта интересов должен оценить, насколько гражданский служащий объективно исполняет свои обязанности?» Теоретически, исполнителем оценки должен стать или непосредственно сам гражданский служащий, или его непосредственный руководитель. Исходя из этого важным является в данном представлении конкретизировать, что объективное исполнение должностных обязанностей государственным (муниципальным) служащим должно оцениваться в соответствии с положениями его служебного контракта и должностного регламента [8]. Стоит отметить, что в Федеральном законе о противодействии коррупции неоднозначная формулировка «объективное исполнение должностных обязанностей» была заменена такой формулировкой, как «надлежащее исполнение», что бесспорно уменьшает возможность появления разночтений.

Восприятие конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе среди различных ученых не всегда совпадает. Некоторые правоведы приходят к тому, что основным признаком

конфликта интересов является существование или возможность появления некоего противоречия между личными интересами служащего и нормативно защищенными интересами граждан, организаций или общества в целом, Российской Федерации или ее субъекта, что представляет из себя объектную область конфликта интересов. В контексте разнообразности форм восприятия конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе ряд исследователей обращается к публикации Журнала российского права О.В. Казаченковой, считающей, что «противоречие возникает не между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, а между надлежащим исполнением гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей и указанными законными интересами» [11]. В.В. Баранковым отмечается, что термин «конфликт интересов» на протяжении современной истории используется «разнообразно», что отражает возможность разночтения и призывает к конкретизации или более глубокой дифференциации всего разнообразия форм и проявлений данного явления. Продолжая развивать данную тему, важно отметить, что некоторые правоведы считают использование термина «конфликт интересов» согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции», имеет отчетливый вероятностный характер.

В данном контексте примечательна трактовка ученых кафедры теории и истории государства и права Марийского государственного университета И.Л. Кузнецовой и А.В. Виссарова, которые определяют конфликт интересов в качестве ситуации, «при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам гражд-

дан, организаций, общества или государства». Дальнейшее развитие этой идеи приводит к определению сущности понятия «выгода» (в предыдущих редакциях: «материальная выгода»), но в ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» так и не было получено определение того, что непосредственно стоит считать выгодой, однако данное изменение, внесенное Федеральным законом от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...», способствовало более конкретному нормативному ограничению того, что определяют как «косвенный интерес» в конфликте интересов на службе. Возвращаясь к формулировке из предыдущей редакции Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», стоит рассмотреть Постановление Правительства Российской Федерации от 2.03.2006 г. № 113 [12]. Указанный нормативный правовой акт определяет материальную выгоду в качестве «экономической выгоды в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством РФ» [12]. Следовательно, настоящая формулировка выгоды выходит за сугубо экономические рамки.

Другим важным понятием является «личная заинтересованность». Примечательно, его что нормативное определение также изменялось, демонстрируя изменение восприятия существующей проблемы во времени. В ряде работ, связанных с анализом Федеральных законов «О внесении изменений...», прямо или косвенно связанных с регулированием конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе, отмечается разграничение сфер публичных отношений и гражданских взаимоотношений, что в первую очередь связано с исключением из контекста личной заинтересованности такого понятия, как «неосновательное обогащение». Следующим логическим шагом являлась конкретизация доходов в виде материальной выгоды, от определения которой, как уже было установлено было принято отказаться. Так или иначе, ученые в пе-

риод между редакциями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяли содержание данной категории в виде получения доходов в денежной форме, в виде ценностей, имеющих стоимостное выражение, иного имущества, услуг имущественного характера и иных имущественных прав. Спорной остается и оценка минимально необходимого уровня возможного влияния, размера возможного (причиненного) вреда для рассматривания определенного случая как конфликта интересов. Ряд ситуаций неизбежно требует обращения к иным нормам права, что приводит к неизбежному расширению толкования конфликта интересов.

Иным аспектом вероятностного характера определения конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе в редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» является то, что при расширенном толковании, использовании отсылочных норм права и с учетом следствий в виде обязательного увольнения с формулировкой «в связи с утратой доверия», создаются условия для использования инструмента противодействия коррупции в корыстных (личных или иногда и, непосредственно, коррупционных) целях, что является одной из актуальных проблем регулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Таким образом, сущность конфликта интересов можно определить в качестве ситуации, «при которой возможность получения служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им обязанностей и влечет или может повлечь причинение вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства».

В контексте конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, круг лиц, охватываемых данным понятием, имеет высокую важность. Исходя из правового определения исследуемого явления, стоит пояснить, что первые редакции Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ста-

тя 19) и Федерального закона «О противодействии коррупции» (статья 10) термин «конфликт интересов» был напрямую связан с отношениями, возникающими непосредственно на государственной или муниципальной службе, а субъектами подобных конфликтных отношений строго являлись только государственные и, соответственно, муниципальные служащие. Сравнение лишь данных статей указанных нормативных актов позволяет заключить, что обновленное определение конфликта интересов стало значительно шире.

Несмотря на устранение существовавших изначально или появившихся в период между редакциями нормативных актов, среди специалистов и исследователей нередко бытует мнение о несовершенстве нового подхода к определению конфликта интересов. Как отмечает профессор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации А.Ф. Ноздрачевым, «оно не только не отвечает критерию краткости, но и вызывает целый ряд вопросов» [13].

Первым из них следует рассмотреть вопрос о пункте 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» касательно определения субъекта конфликта интересов. Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений...» к числу лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, традиционно относит государственных и муниципальных служащих (статьи 8, 9 настоящего Федерального закона). В отношении лиц, замещающих государственные должности, долгое время существовала правовая неопределенность. В пункте 1 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», непосредственно определяющей ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, не прописывается прямая обязанность информировать о личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая мо-

жет повлечь за собой становление конфликтной ситуации и, соответственно, принимать какие-либо меры с целью эскалации подобного конфликта.

Предполагается, что, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, согласно пункту 3 статьи 12.1 Федерального закона «О внесении изменений...», единственной обязанностью лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, непосредственно сопряженной с предотвращением конфликта интересов, является обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление [14].

Согласно же пункту 1 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», «в случае непринятия указанным должностным лицом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является, оно подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия».

Складывалась ситуация, при которой указанный нормативный акт, не определял обязанности лица, замещающего государственную должность Российской Федерации либо же государственную должность субъекта Российской Федерации, принимать какие-либо меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является за исключением необходимости передачи ценных бумаг, а именно: долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций, но при этом предусматривал ответственность за неисполнение этих обязательств, что являлось очевидным в настоящее время пробелом.

Тем не менее, последняя редакция настоящего Федерального закона более не содержит данного пробела. Полная ясность была внесена Федеральным законом «О внесении изменений...», согласно статьям 1-4, 6 которого «лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности,

которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

Следует отметить, что Федеральным законом «О внесении изменений...» также затронуты федеральные законы, регулирующие особенности правового положения и специфику профессиональной служебной и трудовой деятельности отдельных лиц, замещающих должности, таких как: Генеральный прокурор Российской Федерации, Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации, Председатель Следственного комитета Российской Федерации, член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, Секретарь Совета безопасности Российской Федерации, постоянный представитель Российской Федерации при международной организации, Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитор Счетной палаты Российской Федерации, Председатель Центрального банка Российской Федерации. Данная мера, с одной стороны, направлена на расширение сферы ответственности затронутых лиц, замещающих должности, в основном для их вида деятельности нормативном акте, с другой стороны, явно усложняет систему нормативного регулирования. Однако, в данном случае, более сложная система скорее позволяет минимизировать возможность оставления пробела в законодательстве, чем создать административный или иной барьер предотвращения или урегулирования конфликта интересов.

Таким образом, характерная особенность подхода к определению конфликта интересов в Федеральном законе «О внесении изменений...» заключается в охвате более широкого круга лиц: как государственных и муниципальных служащих, так и лиц, замещающих государственные должности, работников государственных и негосударственных организаций.

Рассмотренные концепции определения конфликта интересов предусмотрены Трудовым кодексом Российской Федерации (статьи 349.1, 349.2) для сотрудников государственных корпораций и государственных компаний, работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами [15, 16, 17].

В части 2 статьи 349.1 Трудового кодекса Российской Федерации отмечается, в данном нормативном правовом акте применяется термин «конфликт интересов» в том виде, котором он устанавливается Федеральным законом «О противодействии коррупции» в редакции Федерального закона «О внесении изменений...».

Современный подход к определению конфликта интересов задействует достаточно широкий круг лиц, которые обязуются принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, однако, как отмечалось ранее, данный перечень не определен детально. Данное затруднение исчерпывающего перечисления субъектов вызвана отсутствием единства их определения в конкретном нормативном правовом акте. Представляется, что законодателями был выбран метод использования отсылочных норм для определения конкретных обязанных лиц.

Стоит заметить, термин «лицо замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов» может иметь неоднозначную трактовку в правоприменительной практике. А.Ф. Ноздрачевым, в свою очередь, отмечается, что «громоздкость и запутанность определения круга лиц, замещающих должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, затрудняет понимание сущности конфликта интересов».

Существующие нормы закона не позволяют считать определенный в настоящий момент круг лиц исчерпывающим. Перечень лиц, охватываемых понятием «конфликт интересов» следует считать открытым на основании положений статьи 12.4 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Спорным является вопрос о рассмотрении в качестве субъектов конфликта интересов лиц, не относящихся к государственной и муниципальной службе, но предоставляющих публичные услуги во время предоставления этих публичных услуг. В данный список можно включить аудиторов, оценщиков, арбитражных управляющих, третейских судей, нотариусов, иных экспертов и других.

Исследователи вопроса также не сходятся во мнении: можно ли считать участниками конфликта интересов лиц, замещающих должности, сопряженные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, а также лиц, специально уполномоченных на исполнение таких обязанностей в соответствии с законом.

Ряд авторов отмечает, что для определения круга лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стоит применять более универсальное понятие. Наиболее часто обсуждаемой является концепция А.Ф. Ноздрачева о лице, наделенном государственными, муниципальными (публичными) полномочиями [18]. Она подразумевает любое лицо, занимающее должность в системе законодательной, исполнительной власти или административную должность. Стоит заметить, что применение одной из подобных приведенной выше формулировок скорее всего сделает систему предотвращения и урегулирования конфликта интересов менее перегруженной. Стоит также заметить, что теоретическое изменение формулировки в первую очередь должно соответствовать международным нормам о противодействии коррупции.

Оценивая возможность дальнейшего расширения круга лиц, охватываемого

конфликтом интересов, можно предположить применение положений законодательства также к официальным представителям политических партий, к кандидатам на государственные (политические) должности, к лицам, состоящим в федеральном резерве управленческих кадров, в кадровом резерве субъекта Российской Федерации. Добавление данных субъектов в перечень обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов не противоречит международным нормативным правовым актам, учитывая возможность отсутствия их ратификации Российской Федерацией [19,20].

Таким образом, конфликт интересов, как значимая часть того, что в российском правовом пространстве понимается под коррупцией, порождается в первую очередь несовершенством законодательства о государственной и муниципальной службе и инертной правоприменительной практикой в структуре органов власти. Государственные и муниципальные служащие, равно как и должностные лица преимущественно не имеют заинтересованности в выявлении и огласке возникших ситуаций конфликта интересов, так как большинство подобных случаев влечет за собой ряд негативных последствий, не только касающихся их личных интересов, но и затрагивающих имидж главы и даже имидж самого государственного или муниципального органа. Складывается ситуация, при которой выказывание лояльности к коррупционной составляющей представляет личные выгоды государственному или муниципальному служащему, следовательно, наблюдается институционализация толерантного отношения к коррупции в отдельно взятом кругу служащих, который имеет склонность к укрупнению. Предупреждение конфликта интересов призвано обеспечить эффективное осуществление властных полномочий, так как конфликт интересов ставит под угрозу общественную значимость института государственной и муниципальной службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства.

Библиографический список

1. Социальная психология: энцикл. слов.: в 6 т. / под ред. Л. А. Карпенко, М. Ю. Кондратьева, А. В. Петровского. – СПб.: Речь, 2006. Т. 4. – 345 с.
2. Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство. Интерес в публичном и частном праве. – М: ГУ-ВШЭ, 2002. – 235 с.
3. Анцупов А.Я., Шипилов И.А. Конфликтология. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 551 с.
4. Кудрявцев В.Н. Юридический конфликт/ В.Н. Кудрявцев // Государство и право. № 9. – М.: Российская академия наук, 1995. – С. 26.
5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. – 270 с.
6. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.
7. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (последняя редакция).
8. Федеральный Закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» (последняя редакция).
9. Кузнецова И.Л., Виссаров А.В. Конфликт интересов на государственной службе: понятие, нормативное закрепление/ И.Л. Кузнецова, А.В. Виссаров // Марийский юридический вестник. № 4 (15). – Йошкар-Ола: Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Марийский государственный университет», 2015. – С. 30-33.
10. Федеральный Закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (последняя редакция).
11. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. № 3. – М.: Общество с ограниченной ответственностью «Юридическое издательство «Норма», 2006. – С. 26-29.
12. Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений: постановление Правительства РФ от 2.03.2006 г. № 113 (ред. от 16.10.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. № 11. Ст. 1180.
13. 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 Российской Федерации, ИНФРА-М, 2016. – 224 с.
14. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
15. Трудовой кодекс Российской Федерации. Статья 349.1. Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний.
16. Трудовой кодекс Российской Федерации. Статья 349.2. Особенности регулирования труда работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.
17. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31 окт. 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собрание законодательства РФ, 2006. № 26. Ст. 2780.
18. Akhmetshin, E.M., Kovalenko, K.E., Mueller, J.E., Khakimov, A.K., Yumashev, A.V., Khairullina, A.D. Freelancing as a type of entrepreneurship: Advantages, disadvantages and development prospects (2018) Journal of Entrepreneurship Education, 21 (Special Issue 2).
19. Золкин А.Л., Чистяков М.С. Региональный опыт нивелирования конфликта интересов в здравоохранении/ В сборнике: Современное управление: векторы развития. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Калининград, 2020. – С. 113-115.
20. Карпенко О.А., Золкин А.Л. Развитие инновационного предпринимательства на основе проектной деятельности и грантового финансирования в современной экономике. – *Управленческий учет*. 2020. С. 58-68.