

## КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И КОНФЛИКТОЛОГИЯ

**Н.А. Боброва**

*Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

25 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Конфликт интересов и nepoтизм в органах власти рассматриваются в качестве коррупциогенных факторов, предопределенных различными социальными ролями служащих и должностных лиц. Поскольку осуществление должностных функций происходит в виде правоприменения, то вне правоприменения нет и коррупции, если речь не идет о корыстном бездействии. Делается вывод о приоритетности кадровой политики среди правоприменителей, в том числе необходимости законодательного запрета nepoтизма в органах власти.

### **Ключевые слова**

Коррупция, вид коррупции, коррупциогенный фактор, служащий, должностное лицо, правоприменительная деятельность, конфликт интересов, nepoтизм, способ предотвращения конфликта интересов

## CONFLICT OF INTEREST: LAW ENFORCEMENT AND CONFLICTOLOGY

**Natalya A. Bobrova**

*Togliatti State University, Togliatti, Russia*

### **Article info**

Received –

2021 March 25

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

The subject. The article is devoted to conflictology as one of the most relevant, almost significant, debatable problems in law theory, legal sciences, political science, philosophy, psychology and economics. The author analyzes specific examples of conflicts of interest in various corruption spheres and manifestations, for example, in the sphere of participation of economic actors in the procurement announced by state and municipal authorities.

The purpose of the article is to identify the nature of conflicts of interest as the basis of corruption.

The methodology. The author uses comparisons of common and private, cause and effect, patterns and randomness, content and form, essence and phenomenon, the transition of quantity into quality, as well as the methods of sociology and psychology.

The main results, scope of application. The article analyzes the relationship between corruption and nepotism. The article discusses legal and moral ways to prevent conflict, the role of ethical standards in conflict prevention, regulatory framework for preventing and settling them, the ratio of conflict of interest and employee qualifications, balance of material and personal interest, Commissions to prevent conflicts of interest, guaranteeing the role of writing notice of a conflict of interest, Features of the notification procedure, moral means of preventing and resolve conflicts of interest. Exclusively legal methods are insufficient to prevent and eliminate conflicts of interest and corruption-related risks. A combination of legal and moral measures is necessary, and most importantly, the exclusion of kinship and other forms of nepotism in the formation of government bodies and the appointment of officials, the hiring of state and municipal employees. It is necessary to exclude formalism from the institution of competitive selection of civil servants.

Conclusions. The elimination of the contradictions between some federal anti-corruption laws has much less effect on the state of corruption in the state than the flourishing nepotism. The exercise of official functions takes place in the form of law enforcement: if there is no application of the law – there is no corruption. The main emphasis should be directed

### **Keywords**

Corruption, type of corruption, corruption factor, employee, official, law enforcement, conflict of interests, nepotism, way to prevent conflicts of interest

to the process of forming the apparatus of state and municipal authorities, employees of state and municipal institutions, primarily in the educational sphere, on which the upbringing of new generations of employees depends, the steady observance of high professional and moral requirements imposed on state and municipal employees and teachers in schools and universities.

## 1. Введение

Конфликт интересов в органах государственной власти и органах муниципальной власти – важнейший коррупциогенный фактор. Осуществление должностных функций происходит в рамках правоприменительного процесса, поэтому вне правоприменения нет и коррупции.

А.Н. Костюков подчеркивает, что «право – ничто, если его положения не находят своей реализации... Анализ практики правоприменения во всех сферах правовой действительности демонстрирует глубокий кризис правоприменения, повсеместную деконструкцию идей верховенства права и правового государства. Такой вывод актуален для правоприменительной деятельности как исполнительных, так и судебных органов во всех отраслях права» [1, с. 160].

А.Н. Костюков приводит статистику заявлений в государственные (муниципальные) органы с жалобами на действия (бездействие) их должностных лиц (статистика свидетельствует о полном или частичном удовлетворении жалоб в 97 % случаев и, следовательно, их обоснованности) и приходит к выводу, что «такое положение вещей – следствие правового нигилизма, глубоко укоренившегося в среде государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные должности» [1, с. 160].

Непрофессионализм и конфликт интересов – два сообщающихся сосуда во власти, в одинаковой степени подрывающих доверие к ней.

Возникла даже междисциплинарная отрасль научного знания – конфликтология, которую в конституционном праве активно разрабатывают И.А. Третьяк [2; 3] и другие ученые [4–6].

О борьбе с коррупцией и способах урегулирования конфликта интересов в зарубежных странах активно пишут российские ученые [7–9]. На гранты РФФИ разработан и издан фундаментальный учебно-методический комплекс [10], изданы монографии [11–13]. С.Н. Швердяев обосновывает конфликт интересов в качестве системообразующего элемента современной правовой теории, разраба-

тывающей вопросы обеспечения доверия общества к представителям власти и государственным институтам [14; 15].

Методологические аспекты исследования коррупции как социально-правового явления получили детальное освещение в зарубежных исследованиях, в которых акцентировалось исследование условий и причин экономической и политической коррупции [16–19].

В настоящей статье на основе анализа действующего антикоррупционного законодательства применяются методы аксиологии, телеологии, психологии, а также диалектические методы сопоставления общего и частного, причины и следствия, закономерности и случайности, содержания и формы, сущности и явления, перехода количества в качество. Аналитический материал излагается в виде конкретных примеров конфликта интересов в разных коррупциогенных сферах, например в сфере реализации тендеров, трудовых правоотношений.

## 2. Причины кризиса правоприменения

В качестве одной из причин кризиса правоприменения А.Н. Костюков называет недостатки антикоррупционного воспитания и делает вывод, что «глубокое пренебрежение к праву в действиях тех, кто должен его лелеять, подает дурной пример населению в целом, а снижение правовой культуры в обществе выступает питательной средой для правового нигилизма новых поколений правоприменителей. Круг замыкается» [1, с. 160].

Продолжая данную мысль, необходимо подчеркнуть приоритетность кадровой политики, поскольку бороться с коррупцией поручается тем же самым должностным лицам, которые сами получили должность коррупционными способами, например благодаря процветающему nepotism (родства, свойства и кумовства), превратившемуся по причине отсутствия его правового запрета в системообразующий фактор формирования кадров. Даже прокуратура, которая согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ (да-

лее – Закон о противодействии коррупции)<sup>1</sup> (ст. 6) является органом, координирующим борьбу с коррупцией (этой функции прокуратуры в научной литературе уделяется особое внимание [20; 21]), отнюдь не стерильна от коррупционных способов формирования своих кадров, тем более в условиях отсутствия государственного распределения выпускников юридических вузов и факультетов, которое обеспечивало бы лучшим выпускникам, при их желании, возможность трудоустройства в прокуратуре и суде. Что касается следственных органов, расследующих коррупционные преступления [22], то здесь возникают свои проблемы формирования кадров, когда в связи с их нехваткой на эту работу берут студентов-заочников с третьего курса, практически недоучек.

Другой причиной правового нигилизма населения и правоприменителей является правовой нигилизм среди самих законодателей. Так, бессистемное внесение в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) новых составов административных деликтов, чрезмерное наращивание законодателем всё новых и новых санкций сделали КоАП РФ лишь средством пополнения бюджета вопреки целям, которые в упомянутом кодексе закреплены, но не являются приоритетными в правосознании законодателя, а возможно, и не отражаются в его правосознании. Деформация целеполагания на уровне правотворчества приводит к деформации целеполагания и в правоприменении. Кроме того, большинство норм об административной ответственности характеризуются бланкетным способом изложения. Конечно, без использования отсылочного способа изложения текст закона стал бы очень громоздким. Однако основания административной ответственности за многие правонарушения устанавливаются в подзаконных нормативных актах. Это уже на уровне правотворчества провоцирует в дальнейшем искажение принципов правоприменения (законность, оперативность, объективность, единообразие, справедливость, эффективность, целесообразность).

### **3. Новые виды бизнеса и коррупции, влияющие на формирование кадров**

Начиная с 1990-х гг. в систему коррупции активно внедрились новые виды бизнеса и коррупции: диссертационная, электоральная (избирательная), наградная [23, с. 234–244; 24]. Многие должностные лица и лица, замещающие государственные долж-

ности Российской Федерации (депутаты Государственной Думы, сенаторы и т. д.), лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации (губернаторы, региональные депутаты и т. д.) в 1990-х гг. и позже стали кандидатами и даже докторами наук на основе купленных диссертаций. Еще недавно Интернет был полон объявлениями на тему написания и защиты кандидатских и докторских диссертаций «под ключ». Теперь же, после ужесточения правил защиты, диссертационный бизнес стал осторожнее, хотя и не исчез по той простой причине, что зарплаты у научных работников и преподавателей вузов – очень скромные (средняя зарплата профессорско-преподавательского состава вузов, не считая Москвы, в 20 раз меньше зарплат должностных лиц и депутатов Госдумы, для которых заплатить за готовую диссертацию – не проблема).

После того как изменились наукометрические показатели и вуз стал получать дополнительные баллы за статьи, опубликованные в журналах, индексируемых в международных базах цитирования *Scopus* и *Web of Science*, получил активное развитие так называемый публикационный бизнес. Количество посреднических фирм, содействующих ученым в опубликовании рукописей их статей в зарубежных изданиях, росло в геометрической прогрессии начиная с 2014 г. Посредническая фирма брала за публикацию статьи в зарубежном издании от 1 тыс. до 4 тыс. дол. или евро. Как следствие, выросло количество статей, опубликованных в соавторстве, так как ученые вынуждены были публиковаться «в складчину». Когда же ученые сами освоились в зарубежном публикационном пространстве и появились отечественные журналы, включенные в международные базы цитирования *Scopus* и *Web of Science*, посреднический публикационный бизнес схлынул, хоть и не исчез. В Интернете по-прежнему встречается реклама подготовки и опубликования статей с градацией цен в зависимости от научного веса журнала и сроков опубликования.

На первый взгляд, диссертационный и публикационный бизнесы не имеют прямого отношения к коррупции. Между тем оно непосредственно. Дело в том, что основными «клиентами» того и другого бизнеса являются именно государственные служащие и лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской

<sup>1</sup> Федеральный закон № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Федерации, поскольку: 1) у них есть на это средства; 2) научная степень является подспорьем и преимуществом в карьере; 3) за научную степень полагается доплата к зарплате.

#### **4. Конфликт интересов и непотизм как коррупциогенные факторы**

Без конфликтов никакой социум не существует. В основе коррупционного деликта лежит конфликт интересов лиц, обладающих вследствие своего статуса дополнительным влиянием, которое используется или может быть использовано вопреки интересам государства. Однако создается впечатление, что суть конфликта интересов не до конца понятна даже ученым. Если судить по названию статьи «Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции...» [25], то сам конфликт интересов является мерой профилактики коррупции, а не его предотвращение и урегулирование. Более правильно расставляет смысловые акценты А.Д. Ильяков, полагая, что урегулирование конфликта интересов – основной способ предупреждения коррупции [26].

Личная заинтересованность служащего при разрешении им различных управленческих ситуаций может привести к необъективности, предвзятости.

Коррупциогенные риски конфликта интересов состоят в том, что конфликт интересов есть ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами других субъектов, способное привести к причинению им вреда (следует обратить внимание на слово «способное»).

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

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

Губернатор Самарской области Д.И. Азаров однажды произнес яркую речь на заседании Самарской Губернской Думы при обсуждении одного из кадровых вопросов: «Знаете, это напомнило мне обсуждение двухлетней давности в Государственной Думе. На фракции обсуждался вопрос о том, каким образом должны распределяться полномочия депутатов. Приводились примеры, что в одном из законодательных собраний комитет по транспорту возглавляет крупнейший коммерческий перевозчик. Риэлтор возглавляет комитет по строительству и земельным ресурсам, комитет по образованию – ну, кто, как вы думаете? – крупнейший поставщик школьного питания, естественно. На фракции были даны рекомендации, чтобы не возникали конфликты интересов»<sup>2</sup>.

Зачастую причиной конфликта интересов является непотизм – семейные, родственные, кумовские, приятельские, земляческие и тому подобные связи.

В 2017 г. на должность главного врача Самарской городской поликлиники № 15 была назначена И.А. Назаркина, сменив на этом посту свою мать Л.С. Федосееву, одновременно сменив ее и на посту депутата Самарской городской Думы. Должность начальника «Самарских электросетей» перешла по наследству от матери к сыну, должность руководителя «Самарских теплосетей» перешла от отца к сыну. Наследники стали и депутатами<sup>3</sup>.

Долгое время должность заместителя Главы администрации г. Самары возглавлял Братчиков, а заместителем председателя Самарской городской Думы в то же самое время была его супруга. Между тем по закону представительный орган муниципалитета призван контролировать его исполнительную власть, т. е. получается, что заместитель председателя Думы контролировала собственного мужа. История повторилась в новом составе Самарской городской Думы, председатель которой, уже другая женщина, обеспечила своему мужу должность руководителя одного из департаментов города, которые, по закону, подконтрольны городской Думе.

Засилье семейственности признаёт и Президент РФ В.В. Путин, который выступил инициатором проведения конкурса «Лидеры России» (<http://лидерыроссии.рф>). Проходящий ежегодно с 2017 г., он призван решить поставленную Президентом РФ задачу найти харизматичных лидеров-управленцев,

<sup>2</sup> Стенограмма заседания Самарской Губернской Думы от 29.05.2018 // Волжская коммуна. 2018. 31 мая.

<sup>3</sup> Федорова Т. Польза семейных скреп. В Самарской области должность главврача начали передавать по наследству // Хронограф. 2017. 31 июля.

которых государство продвинет не по родству и другим возможностям лоббирования, а исключительно по их профессиональным и личностным качествам.

### **5. Квалификация служащего и конфликт интересов**

Признаком конфликта интересов является не только причинение вреда, но и возможность его причинения. Иногда служащие, находящиеся в ситуации конфликта интересов, ссылаются на то, что вред никому не причинен. Это наивное представление.

Так, в одном из отделов администрации Самары на должности, которая по своему функционалу требует юридического образования, была трудоустроена свояченица начальница отдела без юридического образования, и многие об этом знали, но молчали. Сотрудники отдела, вынужденные постоянно трудиться за свояченицу начальника, обратились к депутату с просьбой запросить копию свидетельства о ее образовании. Депутату было отказано со ссылкой на законодательство о защите персональных данных.

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

Был получен ответ за подписью заместителя руководителя администрации города, из которого следовало, что депутатское обращение направлено на рассмотрение начальника отдела. В данном случае усматривается несколько правонарушений. Во-первых, начальник отдела кадров нарушил закон о статусе депутата, не предоставив копию документа, не относящегося к защищаемым персональным данным (место жительства, телефон), а относящегося к квалификации служащего, квалификация же сотрудников может быть предметом контроля. Во-вторых, начальник отдела кадров сам проявил непрофессионализм, не понимая разницы между секретными, охраняемыми и общедоступными персональными данными, а возможно, и заинтересованность в сокрытии данной информации, поскольку без визы начальника отдела кадров не заключается ни один трудовой контракт. В-третьих, запрещено направлять жалобы граждан тем должностным лицам, на которых поступила жалоба.

У депутата в анализируемом случае несколько вариантов дальнейших действий: 1) предать данную

ситуацию огласке в СМИ; 2) поднять данный вопрос на заседании представительного органа власти как органа, контролирующего исполнительную власть; 3) обратиться в суд с заявлением о восстановлении законности и наказании виновных должностных лиц в административном порядке; 4) задействовать все перечисленные способы.

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

### **6. Способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов**

Пример. Гражданин Т. обратился в суд с иском к инспекции Федеральной налоговой службы РФ и просил признать решение инспекции об отказе в даче согласия на замещение должности в коммерческой фирме недействительным, необоснованным и нарушающим его права и свободы, предусмотренные ст. 37 Конституции РФ и трудовым законодательством.

Суд отклонил аргументы истца об отсутствии конкретных фактов, препятствующих замещению им должности в коммерческой структуре, так как инспекция может отказать не только при наличии конфликта интересов, но и с целью его предотвращения. Суд не отрицает, что некоторые конституционные права бывших государственных (муниципальных) служащих действительно ограничены, в частности при трудоустройстве в коммерческие структуры, но служащие знают, что есть законодательно установленное ограничение, согласно которому в течение двух лет после увольнения со службы они не вправе без согласия соответствующей комиссии замещать должности в коммерческой структуре или организации, если отдельные функции управления данной организацией входили в его прежние обязанности по службе.

В Законе о противодействии коррупции (ст. 11) говорится о двух субъектах урегулирования конфликта интересов: 1) государственные (муниципальные) служащие; 2) представители нанимателя.

Закон обязывает служащих: принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, а в случае возникновения или возможности возникновения такового сразу же уведомить руководство о возникновении конфликта интересов.

Иными словами, предполагается долг служащего воздерживаться от контактов с представителями организаций, деятельность которых пересекается с его должностными обязанностями (кроме случаев, когда взаимодействие входит в служебные обязанности), дистанцироваться от личных предпочтений при принятии управленческих решений. Когда же служащему становится известно о возникновении или реальной возможности возникновения конфликта интересов, то он обязан тут же проинформировать об этом определенного руководителя. Однако здесь наблюдается коллизия между законами. При этом Закон о муниципальной службе обязывает служащего сообщать о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов представителю нанимателя, Закон о противодействии коррупции – своему непосредственному начальнику. Может возникнуть ситуация, когда служащий сообщает о конфликте интересов нанимателю, действуя в полном соответствии с законом, но – через голову непосредственного начальника, что само по себе влечет недовольство последнего, ведь непосредственный начальник не всегда является представителем нанимателя. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (далее – Закон о муниципальной службе)<sup>4</sup> таковым может быть глава муниципального образования, руководитель органа МСУ, а также иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

На практике реализация обязанности о возникновении конфликта интересов вызывает трудности: речь может идти не о сознательном утаивании служащим информации, а об оценочном характере конфликта интересов. Служащий не всегда воспринимает какие-то обстоятельства в качестве конфликта интересов или, тем более, угрозы его возникновения.

Перечень конфликтных (предконфликтных) ситуаций вряд ли может носить исчерпывающий характер, поэтому служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов (например, должности, связанные с лицензированием, регистрацией, оказанием иных государственных услуг), обязан заявлять представителю нанимателя о характере своей личной заинтересованности при своем назначении на должность, прохождении аттестации, любом изменении ситуации [27, с. 117].

Рассмотрим пример (все примеры взяты из личного опыта автора статьи за период работы депутатом Самарской Губернской Думы). Служащий районной администрации, будучи членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности в администрации, уведомил главу администрации о том, что одним из участников конкурса является его дочь, попросив самоотвод. Руководитель администрации заявил, что конкурс – формальность, никто об этом не узнает, ведь у дочери другая фамилия. Однако на данный конкурс подал заявление претендент, имеющий более высокую квалификацию, опыт работы и авторитет. Проиграв конкурс, он предал огласке факт родства члена комиссии и конкурсантки. Однако мишенью публикации был вовсе не отец конкурсантки и она сама, а глава администрации, у которого заканчивался срок контракта, пролонгация которого была под вопросом. В СМИ был опубликован ответ главы администрации, в котором он отрицал, что ему было известно о факте родства. Глава администрации заверил общественность, что виновные будут наказаны. В итоге отец был лишен должности.

Вот почему уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения предполагает письменную форму, которая является гарантией против того, чтобы впоследствии сотрудника не обвинили в том, что он не уведомлял о наличии конфликта интересов.

Неисполнение служащим обязанности уведомлять о наличии конфликта интересов есть дисциплинарный проступок со всеми вытекающими последствиями. Однако дисциплинарный проступок предполагает установление вины служащего в результате возбуждения дисциплинарного производства (служебной проверки). Вот почему требуется письменная форма уведомления.

Кроме того, присутствует еще один щекотливый момент, когда конфликт интересов допускают не подчиненные, а их же начальники, которые принимают на должности своих детей, родственников, свояков, земляков, а также детей, супругов и родственников владельцев крупных компаний и т. д. Подчиненные молчат, так как сами могут потерять работу.

Другим субъектом, на которого закон возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. Помимо информации

<sup>4</sup> Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

служащего о возникновении у него конфликта интересов, существуют иные виды информации:

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

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

Статья 11 Закона о противодействии коррупции предусматривает способы урегулирования конфликта интересов:

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

Пример. Глава администрации муниципалитета на период работы комиссии по урегулированию конфликта интересов и временного отстранения служащего от исполнения служебных полномочий издал распоряжение о лишении его на этот период заработной платы. Служащий обратился в трудовую инспекцию с жалобой на том основании, что изменение должностного или служебного положения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, есть временная мера, итоги которой будут зависеть от результатов служебной проверки. Временное отстранение происходит на основе ч. 3 ст. 14.1 Закона о муниципальной службе. Эта мера применяется на период урегулирования конфликта интересов, когда, возможно, выяснится, что конфликта нет. Вот почему закон предусматривает сохранение за служащим денежного содержания на всё время отстранения от должности.

Изменение должностного или служебного положения служащего может выражаться в его переводе на другую должность. Постоянный перевод на другую должность, равно как изменение условий

трудового договора или контракта, возможны только с согласия служащего. Данный способ разрешения конфликта интересов возможен только при двухстороннем волеизъявлении.

Отказ служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта, как способ его урегулирования не исключен при условии, что выгода носила одномоментный характер (в противном случае нельзя гарантировать исчерпанность конфликта). Этот способ также применяется лишь при согласии служащего. При этом отказ от выгоды может быть самостоятельным способом урегулирования конфликта или сопряженным с изменением должностного или служебного положения.

Закон не проясняет способа отказа служащего от полученной или предполагаемой выгоды. Возможно, это некое представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство не совершать определенных действий или возратить полученные деньги (имущество), если выгода получена. Остается неясной юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения, не говоря уже о невозможности возврата (организация прекратила существование). Иными словами, необходима конкретизация данного способа урегулирования конфликта интересов.

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

Работа в органах публичной власти несовместима с конфликтом интересов, который есть не что иное, как почва возникновения коррупции.

Несомненно, дополнительные обязанности служащих, связанные с конфликтом интересов, ограничивают отдельные конституционные права служащих, например свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Однако статус служащего как раз и предполагает такие ограничения, но ведь они сопряжены с несомненными преимуществами.

### 7. Некоторые выводы

Конфликт интересов как важнейший коррупциогенный фактор, способы его предотвращения и разрешения в целом адекватно и довольно полно регулируются действующим антикоррупционным законодательством. Вместе с тем эффективность законодательства существенно снижается из-за низкого качества правоприменения, обусловленного не только низким профессионализмом и ущербными нравственными качествами правоприменителей, но и отсутствием запрета всех форм nepoтизма, прежде всего семейных и родственных связей между зависимыми друг от друга правоприменителями.

Конфликт интересов предопределен различными социальными ролями государственных и муниципальных служащих (должностное лицо органа власти, член семьи, чей-то родственник, друг, приятель, любовник, земляк, коллега, единомышленник, соратник, конкурент в любой сфере деятельности, в которой реализуются и интересы служащего, не обязательно профессиональные, и т. д.).

Устранение отмеченных противоречий между некоторыми федеральными законами антикоррупционной направленности гораздо меньше влияет на состояние коррупции в государстве, нежели процветающий nepoтизм.

Исключительно правовые методы недостаточны для предотвращения и устранения конфликта интересов и связанных с ним коррупциогенных рисков. Необходимо сочетание правовых и моральных мер, а главное – исключение родства, семейственно-

сти и других форм nepoтизма при формировании органов власти и назначении должностных лиц, принятии на работу государственных и муниципальных служащих. Необходимо исключить формализм из института конкурсного отбора государственных служащих.

Главный акцент следует направить на процесс формирования аппарата органов государственной власти и органов муниципальной власти, сотрудников государственных и муниципальных учреждений, прежде всего в образовательной сфере, от которой зависит воспитание новых поколений служащих, неуклонное соблюдение высоких профессиональных и моральных требований, предъявляемых к государственным и муниципальным служащим и преподавателям в школах и вузах.

Если система образования не способна воспроизводить нравственно здоровое поколение, то органы власти будут подпитываться нравственно ущербными «новобранцами», которые в сочетании с процветающим nepoтизмом и профессиональной деформацией государственных и муниципальных служащих «перестроечной закваски» 1990-х гг. не способны противостоять коррупционным соблазнам, в результате чего сама коррупция превратилась в системообразующий фактор, а борьба с коррупцией напоминает борьбу пчел с медом. Когда депутатский корпус и армия государственных и муниципальных служащих в значительной степени формируются из людей с заниженной нравственной планкой, поздно что-либо менять.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Костюков А. Н. О правоприменении в современной России / А. Н. Костюков // Правоприменение. – 2017. – Т. 1. – № 1. – С. 159–172. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159-172.
2. Третьяк И. А. Конституционная конфликтология : моногр. / И. А. Третьяк. – М. : Проспект, 2021. – 208 с.
3. Третьяк И. А. Конституционно-правовая диагностика : моногр. / И. А. Третьяк. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2021. – 124 с.
4. Чертова Н. А. Конституционный Суд как сторона конституционного конфликта: причины вовлечения в конфликтное взаимодействие / Н. А. Чертова, А. В. Тетерин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 44–48.
5. Лафитский В. И. Конституционный принцип противодействия коррупции / В. И. Лафитский. – М. : Проспект, 2019. – 272 с.
6. Трунцевский Ю. В. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции / Ю. В. Трунцевский. – М. : Юрайт, 2019. – 481 с.
7. Анисимов А. А. Вопросы предупреждения коррупции в некоторых зарубежных странах (на примере организации деятельности полиции) / А. А. Анисимов // Конституционализм и государственное управление. – 2016. – № 2 (8). – С. 69–76.
8. Кененова И. П. Регулирование конфликта интересов: типология зарубежного опыта / И. П. Кененова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 62–69.



9. Старостина И. А. Тенденции регулирования института конфликта интересов как инструмента контроля лояльности политических элит и механизма, гарантирующего доверие общества к власти, в отдельных государствах бывшего СССР / И. А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – С. 51–58.
10. Конституционно-правовые основы антиконституционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. проф. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 568 с.
11. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : моногр. / отв. ред. и рук. авт. кол. проф. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2016. – 512 с.
12. Коррупция : моногр. – Екатеринбург : Издат. дом Ур. гос. юрид. ун-та, 2017. – 412 с.
13. Шевердяев С. Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ : моногр. / С. Н. Шевердяев. – М. : Юстицинформ, 2021. – 392 с.
14. Шевердяев С. Н. Осмысление конституционного принципа противодействия коррупции: к вопросу о необходимости поддержки антикоррупционных исследований в российском конституционном праве / С. Н. Шевердяев // Законодательство. – 2021. – № 1. – С. 34–39.
15. Шевердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках: закрепление, содержание, перспективы / С. Н. Шевердяев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 9–17.
16. Greenberg D. Legislation by Wishful Thinking / D. Greenberg // Statute Law Review. – 2020. – Vol. 41, № 2. – P. 5–12.
17. Graber M. A. A New Introduction to Constitutionalism / M. A. Graber. – Oxford University Press, 2018. – 235 p.
18. Orentlicher D. Conflict of Interest and the Constitution / D. Orentlicher // Washington and Lee Law Review. – 2002. – Vol. 59. – P. 718–719.
19. Teachout Z. The Anti-Corruption Principle / Z. Teachout // Cornell Law Review. – 2009. – Vol. 94, iss. 2. – P. 341–414.
20. Власова М. А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году / М. А. Власова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 61–64.
21. Галузо В. Н. О роли прокуратуры в возбуждении уголовных дел в Российской Федерации / В. Н. Галузо, Л. А. Татаров // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 1. – С. 123–125.
22. Бастрыкин А. И. Правовые проблемы борьбы с коррупцией // Российский следователь. – 2017. – № 24. – С. 3–9.
23. Боброва Н. А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: моногр. / Н. А. Боброва. – М. : Юрлитинформ, 2019. – 544 с.
24. Боброва Н. А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 2. – С. 23–27.
25. Мельникова Н. А. Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции на правоохранительной службе / Н. А. Мельникова, С. В. Крижановский // Российский следователь. – 2015. – № 23. – С. 13–27.
26. Ильяков А. Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления / А. Д. Ильяков // Современное право. – 2016. – № 4. – С. 27–33.
27. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : МЦФЭР, 2005. – 332 с.

## REFERENCES

1. Kostyukov A.N. On law enforcement in modern Russia. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 159–172. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159-172 (In Russ.).
2. Tret'yak I.A. *Constitutional Conflictology*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2021. 208 p. (In Russ.).
3. Tret'yak I.A. *Constitutional diagnostic*, Monograph. Omsk, Omsk State University Publ., 2021. 124 p. (In Russ.).

4. Chertova N.A., Teterin A.V. Constitutional Court as a party to constitutional conflict: Reasons for Getting Involved in Conflict Interaction. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State government and local government*, 2017, no. 1, pp. 44–48. (In Russ.).
5. Lafitskii V.I. *Constitutional Principle Against Corruption*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 272 p. (In Russ.).
6. Truntsevsky Yu.V. *Constitutional and legal frameworks against corruption*, Monograph. Moscow, Yurait Publ., 2019. 481 p. (In Russ.).
7. Anisimov A.A. The prevention of corruption in some foreign countries (for example, the organization of police activity). *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie*, 2016, no. 2 (8), pp. 69–76. (In Russ.).
8. Kenenova I.P. Conflict of interest regulation: typology of foreign experience. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 2, pp. 62–69. (In Russ.).
9. Starostina I.A. Trends in the regulation of the institution of conflict of interest as a tool to control the loyalty of political elites and a mechanism guaranteeing public confidence in the government in some states of the former Soviet Union. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 1, pp. 51–58. (In Russ.).
10. Avakyan S.A. (ed.) *Constitutional and legal framework of anti-corruption reforms in Russia and abroad*, Educational and methodical complex. Moscow, Yustitsinform, 2016. 568 p. (In Russ.).
11. Avakyan S.A. (ed.) *Anti-corruption: constitutional and legal approaches*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 512 p. (In Russ.).
12. *Corruption*, Monograph. Yekaterinburg, Ural State Legal University Publ., 2017. 412 p. (In Russ.).
13. Sheverdyayev S.N. *Conflict management of public and municipal posts: constitutional and legal analysis*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2021. 392 p. (In Russ.).
14. Sheverdyayev S.N. Understanding the constitutional principle of anti-corruption: to the question of the need to support anti-corruption research in Russian constitutional law. *Zakonodatel'stvo = Legislation*, 2021, no. 1, pp. 34–39. (In Russ.).
15. Sheverdyayev S.N. Constitutional ban to open accounts in foreign banks: consolidation, content, perspective. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 12, pp. 9–17. (In Russ.).
16. Greenberg D. Legislation by Wishful Thinking. *Statute Law Review*, 2020, vol. 41, no. 2, pp. 5–12.
17. Graber M.A. *A New Introduction to Constitutionalism*. Oxford University Press, 2018. 235 p.
18. Orentlicher D. Conflict of Interest and the Constitution. *Washington and Lee Law Review*, 2002, vol. 59, pp. 718–719.
19. Teachout Z. The Anti-Corruption Principle. *Cornell Law Review*, 2009, vol. 94, iss. 2, pp. 341–414.
20. Vlasova M.A. The Enigma of Chapter 7 of the Russian Constitution, or who saved the Russian prosecutor's office from liquidation in 1993. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2020, no. 10, pp. 61–64. (In Russ.).
21. Galuso V.N., Tatarov L.A. On the role of the prosecutor's office in initiating criminal cases in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya slyzhba i kadry = Public service and personnel*, 2020, no. 1, pp. 123–125. (In Russ.).
22. Bastrykin A.I. Anti-corruption legal challenges. *Rossiiskii sledovatel' = Russian investigator*, 2017, no. 24, pp. 3–9. (In Russ.).
23. Bobrova N.A. *General environmental and inter-industry aspects of legal responsibility*, Monograph. Moscow, Yurlitinform, 2019. 544 p. (In Russ.).
24. Bobrova N.A. On corruption flaws in criteria and procedures for awarding state awards. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 2, pp. 23–27. (In Russ.).
25. Melnikova N.A., Krizhanovsky C.V. Conflict of interest in the system of corruption prevention in the law enforcement service. *Rossiiskii sledovatel' = Russian investigator*, 2015, no. 23, pp. 13–27. (In Russ.).
26. Ilyakov A.D. Resolving conflicts of interest as the main way to prevent corruption in public administration. *Sovremennoe pravo = Modern law*, 2016, no. 4, pp. 27–33. (In Russ.).
27. Nozdrachev A.F. (ed.) *Commentary on the Federal Civil Service Act of the Russian Federation and the civil service laws of foreign countries*. Moscow, MTsFER Publ., 2005. 332 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Боброва Наталья Алексеевна** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права  
*Тольяттинский государственный университет*  
445020, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14  
E-mail: bobrovana@mail.ru

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Боброва Н.А. Конфликт интересов: правоприменение и конфликтология / Н.А. Боброва // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 89–99. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).89-99.

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Natalya A. Bobrova** – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law  
*Togliatti State University*  
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445020, Russia  
E-mail: bobrovana@mail.ru

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bobrova N.A. Conflict of interest: law enforcement and conflictology. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 89–99. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).89-99. (In Russ.).