УДК 343.85 + 328.185 + 35.086.2

Майоров В. И.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК МЕРА СОЦИАЛЬНОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Противодействие коррупции является одной из наиболее актуальных и важных задач развития современного государства и общества. В предложенной статье отмечается, что современное законодательство недостаточно полно и исчерпывающе регулирует вопросы обеспечения эффективности деятельности госслужащих. Автор указывает на то, что коррупция представляет колоссальную социальную угрозу и выступает одним из наиболее серьезных условий, препятствующих результативному и эффективному развитию государства и гражданского общества. Анализируя материалы, опубликованные в средствах массовой информации, автор приходит к выводу, что у граждан имеется потенциальная угроза стать жертвой коррупционного преступления. Решение существующей проблемы видится в осуществлении мер социального противодействия коррупции.

Ключевые слова: *государственная служба, конфликт, коррупция, противодействие, социальная угроза, общество.*

Mayorov V. I.

SETTLEMENT OF CONFLICT OF INTERESTS IN SYSTEM OF PUBLIC SERVICE AS THE MEASURE OF SOCIAL COUNTERACTION OF CORRUPTION

Counteraction of corruption is one of the most actual and important problems of development of the modern state and society. In the offered article it is noted that the modern legislation regulates questions of ensuring efficiency of activity of civil servants insufficiently. The author specifies that corruption poses enormous social threat and acts as one of the most serious conditions interfering productive and effective development of the state and civil society. Analyzing the materials published in mass media, the author comes to a conclusion that citizens have a potential threat to fall a victim of a corruption crime. The solution of the existing problem seems in implementation of measures of social counteraction of corruption.

Keywords: *public service, conflict, corruption, counteraction, social threat, society.*

Противодействие коррупции является одной из наиболее актуальных и важных задач развития современного государства и общества. В качестве аргументации данного тезиса не будем использовать традиционную статистику правоохранительных органов, а предлагаем обратиться к открытым источникам средств массовой информации, освещающих в частности, материалы о криминальной деятельности руководителей органов местного самоуправления.

По данным источника РИА Новости, в марте 2008 года Генпрокуратурой РФ было возбуждено уголовное дело по воспрепятствованию осуществления правосудия и производства предварительного расследования, совершенного с использованием служебного положения в отношении мэра Твери. В апреле и июне 2008 года следственным управлением СКП по Амурской области в отношении мэра города Свободный (Амурской области) было возбуждено сразу три уголовных дела о превышении и злоупотреблении должностными полномочиями, повлекшими тяжкие последствия. По данным следствия, в результате злоупотребления полномочиями градоначальника местному бюджету был также причинен ущерб на сумму свыше 6 миллионов рублей. В 2008 году было также возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 293 УК РФ (халатность) против мэра города Нижний Тагил.

Так же в 2008 году мэру Великого Новгорода были предъявлены обвинения по статьям нецелевое расходование бюджетных средств в особо крупном размере и превышение должностных полномочий главой органа местного самоуправления с причинением тяжких последствий. Новгородский городской суд приговорил бывшего мэра к штрафу в размере 280 тысяч рублей и лишил его права в течение трех лет занимать должности государственной гражданской службы и в органах местного самоуправления. Более строгое наказание было вынесено судом в 2009 году в отношении бывшего мэра города Саратова – четыре года лишения свободы в колонии строгого режима, штраф 700 тысяч рублей и лишение его права занимать должности на государственной и муниципальной службе. Бывший чиновник был признан виновным в получении взятки в крупном размере за служебное бездействие в пользу взяткодателей, двух эпизодах злоупотребления своими должностными полномочиями.

В криминальной деятельности чиновников наблюдается и активная форма коррупционного поведения, так, например 26 февраля 2010 года правоохранительные органы задержали бывшего мэра города Смоленска. По версии следствия, мэр, его заместитель и охранник вымогали у директора строительной организации взятку в виде трехкомнатной квартиры стоимостью более 2 миллионов рублей в новом доме за выдачу разрешений на ввод в эксплуатацию этого дома и магазина, построенного этой же организацией. Смоленский областной суд приговорил экс-чиновника к четырем годам колонии строгого режима, штрафу в 400 тысяч рублей и запрет занимать административные должности во власти в течение двух лет.

В 2011 году Восточный суд Бийска приговорил экс-мэра Бийска к трем годам лишения свободы условно за ряд должностных преступлений. Согласно предъявленному обвинению, в 2007–2008 гг. мэр незаконно вынуждал предпринимателей и других жителей города вносить крупные суммы – от 100 тысяч рублей до 15 миллионов рублей – в бюджет города либо выполнять работы «во благо» города.

В апреле 2013 года был задержан мэр города Бердска Новосибирской области, подозреваемый в передаче взятки, в вымогательстве взятки и в приготовлении к мошенничеству. Полиция задержала чиновника после того, как ему были переданы 3 миллиона рублей за участок земли в элитной зоне на побережье Бердского залива Новосибирского водохранилища.

Также в октябре 2013 года следствие предъявило обвинение в вымогательстве крупной взятки мэру города Рыбинска Ярославской области. По данным следствия, в июле чиновник потребовал от директора одного из муниципальных предприятий взятку в размере 2 миллионов рублей, если тот хочет остаться руководителем [7].

На основании изложенных фактов можно вполне ответственно заявлять, что граждане сталкиваются с угрозой коррупции на всех уровнях государственного и муниципального управления, от вы-

дачи разрешений на местном уровне до практического исполнения законов и правовых норм, продолжается «приватизация государства», нарушаются принципы финансирования избирательных кампаний и исполнения крупных государственных контрактов, которые попрежнему остаются основными источниками коррупционных рисков. В свою очередь общество предъявляет все более высокие требования к функционированию институтов государственной службы. Оценка деятельности госслужащих зависит, в частности, от качественного оказания гражданам и организациям государственных услуг, от того, насколько высок процент отсутствия культуры общения с гражданами, проявления бюрократизма и коррупции [5. С. 68].

Коррупция является серьезнейшей проблемой нашей страны, она «охватила многие сферы власти и управления, она разрушает нравственные устои гражданского общества» По мнению профессора К. В. Вишневецкого «в этом и заключается виктимогенность коррупции, поскольку масштабы ее огромны, судя по числу лиц, занимающихся подкупом» [3. С. 98].

Однозначно коррупция представляет колоссальную социальную угрозу и выступает одним из наиболее серьезных условий, препятствующих результативному и эффективному развитию государства и гражданского общества. У граждан имеется потенциальная угроза стать жертвой коррупционного преступления. Такую «потенциальную способность гражданина» профессор К. В. Вишневецкий определяет как коррукционную виктимность [3. С. 98]. В этой связи острой необходимостью становится применение мер виктимологической защиты жертв коррупции, внедрение в практику государственного управления мер профилактики и противодействия коррупции, активизация институтов гражданского общества, организаций и граждан по снижению коррупционной виктимизации, минимизации ее последствий. Необходимо совершенствование законодательства о государственной службе в целях установления обязательной профилактики недопустимости использования служащими должностного положения в частных или групповых интересах.

Следует констатировать, что современное законодательство недостаточно полно и исчерпывающе регулирует вопросы обеспечения эффективности деятельности госслужащих. Имеющийся в настоящее время проект указа Президента Российской Федерации «О федеральной программе “Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы)” и план мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года» отчасти отвечает поставленным задачам. Он включает в себя те самые мероприятия по направлениям развития государственной службы, которые так необходимы для поддержания эффективности институтов государственной службы в Российской Федерации: внедрение современных принципов организации государственной службы; формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы; повышение качества отбора для замещения должностей государственной службы; внедрение комплексной оценки государственных служащих; обеспечение непрерывного профессионального развития государственных служащих; развитие многофакторной системы мотивации государственных служащих; внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе; обеспечение открытости государственной службы, расширение общественного участия [5. С. 68].

Одним из способов профилактики коррупционных проявлений в системе государственной службы, призванным реализовывать принцип публичности и открытости деятельности органов государственной власти, выступает институт конфликта интересов. Институт урегулирования конфликта интересов вполне объективно можно считать мерой социального противодействия коррупции.

Определений понятия конфликта в научной литературе достаточно много. Все они объединены тем, что конфликт – это всегда разногласие по какому-либо вопросу.

Конфликт интересов на государственной службе представляет собой довольно сложную теоретическую и практическую проблему. Это мало разработанная правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интереса-

ми, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечеткий, неясный и неполный механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов, не позволяющий применять его напрямую. Согласно ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» конфликт интересов проявляется в ситуации, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организацией, общества, субъекта Российской Федерации и Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам. Конфликт интересов на государственной службе, как правило, приводит к негативным последствиям, возникновению которых способствуют некачественное исполнение государственным служащим должностных обязанностей, противоречия между его личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, государства. С целью виктимологической профилактики, а также обеспечения соблюдения государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению, урегулированию конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества и Российской Федерации, созданы и функционируют в государственных органах комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Правовой основой деятельности комиссий служат:

Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ);

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 27.06.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015» [1].

Положением «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», утвержденным указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821, регламентировано, что в соответствии с пунктом 2 указа № 821 полномочия комиссии, образованной в федеральном государственном органе, распространяются на лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в этом органе.

Основной задачей комиссий является содействие государственным органам:

а) в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;

б) в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции [2].

К ситуациям, связанным с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на государственной службе, могут быть отнесены, например:

• участие государственного служащего, его родственников или лиц, с которыми он поддерживает отношения, основанные на нравственных *(фактические брачные, интимные, дружеские и иные отношения)* или имущественных обязательствах *(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;

• участие государственного служащего в работе комиссии по размещению государственного заказа или в организации размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, либо его возможность иным образом, в том числе косвенно, влиять на определение победителя конкурса, в случае, если государственный служащий, родственники и иные лица связаны с лицом, участвующим в конкурсе *(например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера)*;

• осуществление государственным служащим контрольных и надзорных полномочий в отношении родственников и иных лиц либо граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица *(например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера)*;

• подготовка и принятие *(участие в подготовке и принятии) решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.)* в отношении родственников и иных лиц либо в отношении граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица *(например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера)*;

• предоставление *(участие в предоставлении)* государственных услуг родственникам и иным лицам либо гражданам и организациям, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица *(например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера)*;

• участие государственного служащего в осуществлении оперативно-разыскных мероприятий, деятельности органов следствия и дознания в отношении родственников и иных лиц либо граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица *(например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера)* [6. С. 159–160].

Комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа. Указанным актом утверждаются состав комиссии и порядок ее работы.

В состав комиссии входят председатель комиссии, его заместитель, назначаемый руководителем государственного органа из числа членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе, секретарь и члены комиссии.

Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения.

Основаниями для проведения заседания комиссии являются:

• представление руководителем государственного органа в соответствии с пунктом 31 Положения «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065, материалов проверки, свидетельствующих:

• о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных подпунктом «а» пункта 1 названного Положения;

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

• поступившее в подразделение кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу кадровой службы государственного органа, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа;

• обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом Российской Федерации, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы;

• заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

• представление руководителя государственного органа или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции;

• представление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

• поступившее в соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в государственный орган уведомление коммерческой или некоммерческой организации о заключении с гражданином, замещавшим должность государственной службы в государственном органе, трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), при условии, что указанному гражданину комиссией ранее было отказано во вступлении в трудовые и гражданско-правовые отношения с указанной организацией или что вопрос о даче согласия такому гражданину на замещение им должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение им работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации комиссией не рассматривался.

Председатель комиссии при поступлении к нему в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом государственного органа, информации, содержащей основания для проведения заседания комиссии, в 3-дневный срок назначает дату заседания комиссии. При этом дата заседания комиссии не может быть назначена позднее семи дней со дня поступления указанной информации.

Знакомит государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, его представителя, членов комиссии и других лиц, участвующих в заседании комиссии, с информацией, поступившей в подразделение государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу кадровой службы государственного органа, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, и с результатами ее проверки.

При наличии рассматривает ходатайства о приглашении на заседание комиссии лиц, указанных в пп. «б» п. 13 Положения, принимает решение об их удов-

летворении (об отказе в удовлетворении) и о рассмотрении (об отказе в рассмотрении) в ходе заседания комиссии дополнительных материалов [1].

Заседание комиссии проводится в присутствии государственного служащего, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. При наличии письменной просьбы государственного служащего о рассмотрении указанного вопроса без его участия заседание комиссии проводится в его отсутствие. Решения комиссии по вопросам, указанным в п. 16 Положения, принимаются тайным голосованием (если комиссия не примет иное решение) простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены комиссии, принимавшие участие в ее заседании. Решения комиссии, за исключением решения, принимаемого по итогам рассмотрения вопроса, указанного в абзаце втором пп. «б» п. 16 Положения, для руководителя государственного органа носят рекомендательный характер.

Руководитель государственного органа обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также по иным вопросам организации противодействия коррупции. О рассмотрении рекомендаций комиссии и принятом решении руководитель государственного органа в письменной форме уведомляет комиссию в месячный срок со дня поступления к нему протокола заседания комиссии. Решение руководителя государственного органа оглашается на ближайшем заседании комиссии и принимается к сведению без обсуждения.

В случае установления комиссией факта совершения государственным служащим действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействии) и подтверждающие такой факт документы в правоприменительные органы в 3-дневный срок, а при необходимости – немедленно.

Копия протокола заседания комиссии или выписка из него приобщается к личному делу государственного служащего, в отношении которого рассмотрен вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии [1].

Таким образом, можно полагать, что государственная служба сама по себе обладает высоким конфликтным потенциалом, который, с одной стороны, создается внешней средой, в которой государственные органы реализуют свои полномочия, а, с другой стороны, внутренней средой, формируемой сферой административно-служебных и социально-трудовых отношений. Поэтому возникновение конфликта интересов неизбежно в силу специфики государственной службы и управления, обусловлено ненадлежащей реализацией конституционных принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, низким качеством государственной службы, отклоняющимися от нормативов действиями, решениями и поведением государственного служащего. Полностью устранить конфликт интересов невозможно, поэтому в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования. В этих целях, а также для снижения его отрицательных последствий необходимо научиться обнаруживать причины его возникновения, способствующие этому условия, выявлять динамику развития конфликта, следить за его протеканием, управлять разрешением, снижать уровень конфликтного противостояния [4. С. 15–16].

Весьма важно выявить конфликт интересов на более ранних стадиях его возникновения. Это позволит выработать комплекс мер виктимологической профилактики, противодействовать коррупциогенной составляющей в сфере государственной службы в том числе мерами социального противодействия. У коррупционных преступлений, как у медали – две стороны. Одна дает, другя берет. В итоге

кто-то станет жертвой. Жертвой криминальной либо жертвой социальной.

Подводя итог, следует отметить следующее: остаются неразработанными общетеоретические положения и отдельные процедуры деятельности Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; на этой основе требуется принятие ряда новых нормативных положений и обобщение практики работы комиссий. Кроме того требуются критерии оценки эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. – М., 2012. – 140 с.
2. Атаманчук Г. В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. – М., 2012. – 318 с.
3. Вишневецкий К. В. Виктимологический механизм коррупции // Теория и практика общественного развития. 2014. – № 14. – С. 98–99.
4. Корченов В. Конфликт интересов в законодательстве // Государственная служба. – 2008. – № 5. – С. 15–19.
5. Майоров В. И. О повышении качества государственной службы в Российской Федерации // Проблемы права. – 2014. – № 3 (46). – С. 66–69.
6. Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М. Б. Горного и А. И. Волкова. – СПб.: Норма, 2005. – 204 с.
7. РИА Новости http://ria.ru/spravka/20131001/966993302.html#ixzz3Mq9e2ru7

МАЙОРОВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Уральского финансово-юридического института (г. Екатеринбург); профессор кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета (г.Тюмень).
E-mail: 1955715@rambler.ru