



УДК 343.9

## ПРЕОДОЛЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ – ВАЖНЕЙШИЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Утрюпина Светлана Анатольевна,  
кандидат исторических наук, доцент кафедры  
правового обеспечения государственного и  
муниципального управления ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: usa\_sveta@mail.ru*

В статье анализируется категория «конфликт интересов» на государственной и муниципальной службе, указываются особенности такого рода конфликтов и важность их преодоления в целях борьбы с коррупцией.

На примере Республики Марий Эл рассматриваются пути преодоления конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

**Ключевые слова:** государственная служба, муниципальная служба, конфликт интересов, противодействие коррупции, Республика Марий Эл.

Серьезным препятствием на пути эффективного государственного управления, социально-экономического и общественного развития страны является коррупция. Являясь основной негативной характеристикой институтов государственного управления, она подрывает доверие к власти со стороны граждан. За последние годы в Российской Федерации было создано антикоррупционное законодательство и разработан соответствующий нормативный инструментарий, позволяющий бороться с этим негативным явлением. Важным антикоррупционным механизмом и одновременно способом обеспечения надлежащего функционирования служебных отношений в системе государственной и муниципальной службы является институт преодоления конфликта интересов.

Определяя управление как один из сложных видов социальных отношений, следует отметить множество проблем и противоречий в этой сфере. Именно они создают предпосылки для возникновения конфликтов, в том числе конфликта интересов. Использование знаний в области регулирования конфликтов и их разрешения – это одно из необходимых и перспективных направлений деятельности власти, которое приводит к повышению уровня управленческой культуры в российском обществе. Далеко не все конфликты можно предупредить, поэтому важное место должно отводиться разработке механизма по урегулированию конфликтов.

Попытки дать определение понятию «конфликт интересов» впервые были сделаны международными организациями, они определили базовые элементы этого понятия и закрепили их в международных правовых актах. В Российской Федерации в сфере деятельности государственных и муниципальных служащих данный термин стал применяться несколько позже. Это было связано с необходимостью активизировать борьбу с коррупционным поведением государственных служащих, предотвращением влияния на

них частных интересов, отражающихся на выполнении ими своих должностных обязанностей. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.) предусмотрела формирование механизмов преодоления конфликта интересов.

После ратификации Конвенции ООН против коррупции (31 октября 2003 г.) Российская Федерация приняла на себя обязательства, вытекающие из этого документа. Согласно пункту 4 статьи 7 «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» [1].

Впервые понятие «конфликт интересов» применительно к государственным служащим было закреплено в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 53-ФЗ. В дальнейшем данная категория фигурирует в Федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ распространил институт конфликта интересов на все виды государственной службы.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе можно рассматривать как противоречие между частными интересами служащего и его должностными обязанностями. Отсутствие механизма по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, возможность использования должностного положения для лоббирования своих интересов, несоблюдение требований к служебному поведению, отсутствие контроля за соблюдением служащим своих



обязанностей и другие факторы приводят к должностным злоупотреблениям, порождают конфликты интересов, наносят ущерб имиджу органов власти.

Важнейшей основой предупреждения и разрешения конфликтов является нормативно-правовая база, которая регулирует функционирование системы государственных и муниципальных органов, определяет границы компетенции и полномочия чиновников при разрешении конфликтных ситуаций, предусматривает меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 26 января 2016 года, В. В. Путин указал: «Важно уже на ранних этапах выявлять личную заинтересованность тех, кто недобросовестно распоряжается бюджетными средствами, вскрывать факты использования подставных или аффилированных организаций, исключить конфликт интересов» [2].

Национальная антикоррупционная политика, проводимая в государстве в настоящий период, значительно повысила актуальность проблемы конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Понятия «коррупция» и «конфликт интересов» объединены общим последствием, связанным с причинением вреда правам и законным интересам граждан, общества и государства. Проблема эта охватывает все уровни власти и диктует необходимость их взаимодействия на федеральном и региональном уровнях. В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, направленных на противодействие коррупции и устранение причин, ее порождающих, Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции. В дальнейшем стратегия детализировалась в Национальных планах противодействия коррупции.

Национальный план противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы в качестве одной из главных мер повышения эффективности такого противодействия называет совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, активизацию деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе нетерпимости к коррупционным проявлениям [3].

Следуя общим целям и задачам национальной стратегии противодействия коррупции, большинство субъектов Российской Федерации стало определять направления региональной антикоррупционной политики, формировать ее нормативно-правовую базу. В Республике Марий Эл этот процесс начался несколько позднее, чем в других субъектах Приволжского федерального округа. Так, в Республике Татарстан уже в 2005 году была разработана республиканская стратегия антикоррупционной политики, а в 2006 году принят целый ряд законодательных актов по противодействию коррупции. Довольно активно велась работа в этом направлении в Самарской, Саратовской областях и других субъектах Приволжского федерального округа. В Республике Марий Эл закон «О противодействии коррупции в Республике Марий Эл» был принят 28 апреля 2007 года. С принятием в 2008 году Федерального закона «О противодействии коррупции» в регионах активизировалась деятельность в этом направлении.

В целях предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов в Республике Марий Эл была принята Концепция совершенствования антикоррупционных механизмов на государственной гражданской службе в Республике Марий Эл, регламентация деятельности государственных гражданских служащих Республики Марий Эл (2010–2012 годы), поставившая задачи внедрения и совершенствования механизмов, обеспечивающих осуществление гражданскими служащими профессиональной служебной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения; принятия мер по выявлению, предотвращению и разрешению конфликта интересов и др.

В дальнейшем работа по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере противодействия коррупции была продолжена. На основе анализа правоприменительной практики и в целях учета изменений в федеральном законодательстве вносились изменения в нормативно-правовую базу Республики Марий Эл. В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы в Республике Марий Эл постановлением Правительства от 29 июня 2016 г. № 307 утверждена Программа противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016–2020 годы. И здесь в качестве важнейшей задачи определяется «совершенствование нормативного правового регулирования в сфере противодействия коррупции; совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов...» [4].

Анализируя итоги этой деятельности в Республике Марий Эл, следует отметить, что в настоящее время республиканская законодательная база по вопросам



противодействия коррупции включает в себя более 30 правовых актов. Активную нормотворческую деятельность в этом направлении ведут органы государственной власти и органы местного самоуправления, они ежегодно совершенствуют свою правовую базу [5].

Органы, принимающие нормативно-правовые акты	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Органы государственной власти	130	120	169	133
Органы местного самоуправления	204	204	101	105

В Республике Марий Эл был реализован целый комплекс мер организационного характера. Так, Указом Главы Республики Марий Эл № 287 от 15 октября 2015 года создано Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Одним из важнейших результатов этой деятельности явилось формирование в органах власти всех уровней системы антикоррупционных подразделений. С 2010 года в Республике Марий Эл действует Комиссия по противодействию коррупционным проявлениям, преобразованная в 2015 году в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Марий Эл, под руководством которой реализуются меры антикоррупционной политики.

Важным организационным механизмом урегулирования конфликта интересов явилось образование в государственных и муниципальных органах специальных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. По состоянию на 31 декабря 2014 года такие комиссии действовали во всех государственных органах и в большинстве органов местного самоуправления. На 1 января 2016 года число таких комиссий составило 139. Комиссия по координации работы по противодействию коррупции взаимодействует с государственными органами и органами местного самоуправления и их комиссиями, постоянно проводит мониторинг их деятельности по соблюдению требований к служебному поведению гражданских и муниципальных служащих, изучает работу кадровых служб по профилактике коррупционных правонарушений, выявлению случаев возникновения конфликта интересов и принятию мер по их разрешению.

В 2015 году по результатам рассмотрения комиссиями 116 материалов было выявлено 82 нарушения положений антикоррупционного законодательства. По итогам разбирательств к дисциплинарной ответственности привлечены 76 служащих, 2 муниципальных служащих уволены в связи с утратой доверия за

непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В 2016 году Управлением проведено 8 проверок в отношении лиц, замещающих руководящие должности в органах исполнительной власти Республики Марий Эл и органах местного самоуправления, которые были назначены на основе анализа представленных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В результате ряд руководителей привлечен к различным видам дисциплинарной ответственности, а двое служащих, не дожидаясь окончания проверки и принятия решения об их увольнении в связи с утратой доверия, уволились по собственному желанию [6].

Несоблюдение требований к служебному поведению, игнорирование фактов проявления конфликта интересов у некоторых руководящих работников высшего звена исполнительной власти Республики Марий Эл привели к серьезным нарушениям ими антикоррупционного законодательства. В результате в 2017 году был возбужден ряд вызвавших общественный резонанс уголовных дел коррупционной направленности против лиц, замещающих руководящие должности.

Определяя деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению как важный механизм для урегулирования конфликта интересов, следует отметить, что их возможности использованы не полностью. Эпизодический характер работы комиссий, рекомендательный характер принимаемых ими решений не позволяют в полной мере использовать заложенный в них потенциал. Следовательно, дальнейшее совершенствование деятельности этого механизма остается актуальным.

Существенную роль в предупреждении и разрешении конфликтов в системе государственной и муниципальной службы играют этические нормы. Они определяют общечеловеческие стандарты поведения в обществе и стабилизируют отношения в коллективе. Этические нормы определяют поведение государственных и муниципальных служащих при выполнении ими профессиональных обязанностей и, наряду с правовыми нормами, дают возможность найти выход из конфликтной ситуации.

Для добросовестного и эффективного исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Указом Главы Республики Марий Эл от 2 марта 2011 года № 24 был утвержден Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Марий Эл [7]. Руководителям государственных органов предписано обеспечить принятие кодексов этики и служебного поведения государственных гражданских служащих в государственных органах Республики Марий Эл. Органам местного самоуправления также реко-



мендовано принять кодексы этики и служебного поведения муниципальных служащих. Для определения основных принципов служебного поведения предлагается создать такой механизм, который исключал бы возможность совершения противоправных действий, предусмотреть такие этические нормы и требования, чтобы должностные лица не попадали в ситуацию конфликта интересов.

Следуя поставленным задачам, большинство органов государственной и муниципальной власти приняло рекомендованные документы. Например, в администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» были разработаны Правила поведения муниципальных служащих и Стандарт антикоррупционного поведения муниципального служащего. Утвержден не только Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих, но и принят Моральный кодекс муниципальных служащих городского округа «Город Йошкар-Ола».

Следовательно, кодексы должны создать такую обстановку в системе государственной и муниципальной власти, при которой служащие руководствовались бы в своих действиях общественными, а не частными интересами. Это нацелит на предотвращение конфликта интересов и создание на этой основе действенного антикоррупционного механизма, что в конечном итоге приведет к повышению авторитета органов государственной и муниципальной власти.

Важной составляющей профилактики и предупреждения конфликта интересов является оказание консультативной помощи государственным и муниципальным служащим и должностным лицам. Целям обеспечения соблюдения требований к служебному поведению служит методическая, организационная, воспитательная работа по антикоррупционному и этико-профессиональному развитию государственных и муниципальных служащих. Для реализации Концепции совершенствования антикоррупционных механизмов на государственной гражданской службе в Республике Марий Эл были разработаны памятки о типовых ситуациях конфликта интересов на гражданской службе и порядке их урегулирования; внесены изменения в должностные регламенты и контракты гражданских служащих в части, касающейся включения в них обязанности уведомления в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. По заказу Администрации Главы Республики Марий Эл высшими учебными заведениями республики были разработаны и направлены в государственные органы методики по проверке соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и рассмотрению случаев неэтичного поведения государственных

гражданских служащих Республики Марий Эл; выявлению ситуаций, связанных с возникновением конфликта интересов на гражданской службе; разрешения конфликта интересов на гражданской службе и др.

Для формирования у гражданских и муниципальных служащих антикоррупционного общественного сознания, характеризующегося нетерпимостью к коррупционным действиям, в государственных и муниципальных органах на систематической основе проводились мероприятия по этическому, антикоррупционному и правовому просвещению служащих. Из года в год количество таких мероприятий растет. Так, если в 2012 году различных мероприятий, проведенных в форме конференций, круглых столов, семинаров, тренингов, деловых игр, правовой и аппаратной учебы, тестирования, проведения дискуссий, конкурсов, книжных выставок и других было реализовано 196, то в 2013 году их количество увеличилось до 571, в 2014 году было проведено 425 мероприятий, а в 2015 году – 622 [8].

Таким образом, на современном этапе в системе государственной и муниципальной службы в Республике Марий Эл сложилась практика преодоления конфликта интересов, создана правовая основа для его регулирования, проводится определенная работа в этом направлении в государственных и муниципальных органах. Внедрены механизмы, обеспечивающие выявление и разрешение конфликта интересов, осуществление государственными и муниципальными служащими профессиональной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения. Однако анализ текущей ситуации указывает на необходимость совершенствования системы предупреждения и урегулирования конфликтов в государственной и муниципальной службе. В этих целях следует:

- для обеспечения взаимосвязи между обществом и органом власти и управления;
- создать систему контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества, что позволит пресечь и предупредить коррупционную деятельность того или иного служащего;
- установить более жесткую процедуру применения наказания за несоблюдение требований и запретов, связанных с прохождением службы;
- целенаправленно формировать высокую организационную культуру, которая создаст внеэкономические предпосылки для эффективной профилактики урегулирования конфликтов;
- создать благоприятную управленческую среду организованности, доверия, упорядоченности организационных отношений.



### Литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.grant.ru/2563049>
2. Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. 26 января 2016 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>.
3. Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.garant.ru/products/ipo/prim\\_e/doc/71264578](http://www.garant.ru/products/ipo/prim_e/doc/71264578)
4. Программа противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016–2020 годы: от 29 июня 2016 года № 307 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru > DocLib/011.doc>.

5. Отчеты о состоянии коррупции и реализации мер по противодействию коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл в 2012, 2013, 2014, 2015 годах [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/publicservice/Documents/160401>.

6. Там же.

7. Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://garant.ru/hotlaw/mariel/315663>.

8. Отчеты о состоянии коррупции и реализации мер по противодействию коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл в 2012, 2013, 2014, 2015 годах [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/publicservice/Documents/160401>.

S. A. Utrosina

### OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS AT THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE – THE MOST IMPORTANT MECHANISM FOR FIGHTING CORRUPTION

The article examines the category of «conflict of interest» on state and municipal service indicates the features of such conflicts and the importance of overcoming them in order to combat corruption. On the example of Mari El Re-public are considered the ways of overcoming the conflict of interests at the state and municipal service.

**Key words:** public service, municipal service, conflict of interest, anti-corruption, the Republic of Mari El.

UTROSINA Svetlana Anatolievna – Candidate of History, Associate Professor of the Department of the Legal Support of Public and Municipal Administration, the Mari State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: [usa\\_sveta@mail.ru](mailto:usa_sveta@mail.ru)

УДК 343.1

### О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ СТАТУСЕ ЛИЦА, ОКАЗЫВАЮЩЕГО ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ ОСУЖДЕННОМУ НА СТАДИИ ИСПОЛНЕНИЯ ПРИГОВОРА

**Яковлева Светлана Анатольевна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры уголовного права и процесса  
ФГБОУ ВО «Марийский государственный  
университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: [777pobeda@inbox.ru](mailto:777pobeda@inbox.ru)

**Петрова Олеся Николаевна,**  
студентка 4 курса ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: [olesya.petrova-2012@yandex.ru](mailto:olesya.petrova-2012@yandex.ru)

В статье рассматривается вопрос о процессуальном статусе лица, оказывающего осужденному юридическую помощь на стадии исполнения приговора. Авторы предлагают дополнить УПК РФ ст. 399.1 с установлением обязанности суда обеспечить участие защитника на стадии исполнения приговора, когда об этом ходатайствует осужденный. Авторы предлагают принцип уголовного судопроизводства, предусмотренный ст. 16 УПК РФ, согласовать с конституционными принципами.

**Ключевые слова:** защитник, адвокат, осужденный, стадия исполнения приговора, лицо, оказывающее осужденному на стадии исполнения приговора юридическую помощь.

По окончании разрешения судом уголовного дела по существу подсудимый в случае вынесения обвинительного приговора получит процессуальный статус осужденного. Осужденный имеет право на получение

квалифицированной юридической помощи. «Защиту прав и законных интересов лиц, которые затрагиваются приговором (осужденных, оправданных, реабилитированных, отбывших наказание и т. д.), при при-