

**Решение студентами учебного кейса на тему
«Урегулирование конфликта интересов на государственной службе»**

На современном этапе развития государственного управления одними из основных задач являются: преодоление коррупции в системе органов государственной власти, усиление эффективности деятельности чиновников; усиление начал дисциплинированности, порядка и законности в практике государственного аппарата¹. Немаловажным фактором в преодолении коррупции является предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе.

Автором данной статьи была выбрана проблемная ситуация, на примере которой будет рассмотрен конфликт интересов на государственной службе, как коррупциогенный фактор. Так, Центром антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International-R была получена информация о возможных признаках нарушения антикоррупционного законодательства государственными служащими Департамента информационных технологий г. Москвы, выразившегося в следующем²:

С 2002 года главным подрядчиком, выполняющим работы по государственным контрактам Департамента информационных технологий города Москвы (далее – ДИТ), является Открытое акционерное общество «Электронная Москва». Согласно Постановлению Правительства г. Москвы № 609-ПП от 06.08.2002 г. «О городской целевой Программе «Электронная Москва» доля участия ДИТ г. Москвы в ОАО «Электронная Москва» составляет 99,75 %³.

Согласно этому документу, в Совет директоров ОАО «Электронная Москва» в 2002 г. были введены государственные служащие различных департаментов города. Начиная с 2011 г., в Совет директоров организации входят только государственные служащие ДИТ г. Москвы. Лица, которые входят в Совет директоров ОАО «Электронная Москва», одновременно занимают государственные должности в ДИТ г. Москвы. Эти же лица участвуют в конкурсных комиссиях для осуществления государственных закупок (в нарушение российского законодательства о конфликте интересов), где всегда побеждает ОАО «Электронная Москва» (см. таблицу 1).

¹ Балашов В.В. Современные проблемы государственного управления в сфере противодействия коррупции // Вестник ГУУ. – 2015. – № 11. – С. 17.

² Признаки конфликта интересов в работе чиновников столичной мэрии [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/oao-elektronnaya-moskva-priznaki-konflikta-interesov-v-rabote-chinovnikov-stolichnoy-merii.html> (дата обращения: 10.05.2017).

³ Постановление Правительства Москвы от 06.08.2002 № 609-ПП (ред. от 04.08.2009) «О городской целевой программе «Электронная Москва» (вместе с «Положением о Координационном совете по реализации в городе городской целевой программы «Электронная Москва») [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=105365#0> (дата обращения: 10.05.2017).

Должностные лица, создавшие предпосылки для возникновения конфликта интересов

ФИО	Должность в ДИТ г. Москвы	Должность в ОАО «Электронная Москва»
Макаров Владимир Владимирович	Заместитель руководителя (а также председатель конкурсной комиссии по госзакупкам)	Член Совета директоров
Горбатько Александр Владимирович	Заместитель руководителя (член конкурсной комиссии по госзакупкам)	Член Совета директоров

Согласно Федеральному закону ФЗ-44 от 13.07.2015 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», членами комиссии для осуществления государственной закупки не могут быть лица, лично заинтересованные в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), либо физические лица, на которых способны оказать влияние участники закупки (в том числе физические лица, являющимися членами их органов управления)⁴.

Согласно Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

На основании Федерального закона от 26.12.1995 № 208 «Об акционерных обществах», Совет директоров (наблюдательный совет) общества осуществляет общее руководство деятельностью общества, тем самым являясь органом управления акционерным обществом⁵. Указанные же выше лица, являясь государственными служащими, участвовали в конкурсных комиссиях госзакупок, подписывали государственные контракты, акты приемки-передачи госуслуг с ОАО «Электронная Москва», несмотря на прямой конфликт интересов в виде противоречия между принципом обеспечения конкуренции и эффективности осуществления закупок и привлечения максимальной прибыли для ОАО «Электронная Москва».

Таким образом, **управленческая проблема** заключается в **отсутствии реального механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе в ДИТ г. Москвы, на основе требований ст. 11 ФЗ № 273 «О противодействии коррупции».**

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 10.04.2017).

⁵ Федеральный закон от 26.12.1995 № 208 «Об акционерных обществах» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8743/ (дата обращения: 12.04.2017).

Данную проблему предлагалось решить студентам Академии гражданской защиты МЧС России методом «case-study». Учебный кейс на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной службе» был спроектирован автором данной научной статьи в рамках планового изучения учебной дисциплины «Современные механизмы противодействия коррупции». Задания кейса затем были апробированы на 14 студентах одной учебной группы гуманитарного факультета, мнения каждого были учтены и обобщены. Для того чтобы решить управленческую проблему, поставленную в учебном кейсе, студенты выполнили ряд заданий, а как итог – разработали мероприятия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Полученные результаты в обобщенном виде представлены ниже в данной статье.

Задание 1 учебного кейса заключалось в выявлении причин, которые привели к конфликту интересов в ДИТ г. Москвы (результаты решения см. на рис. 1).

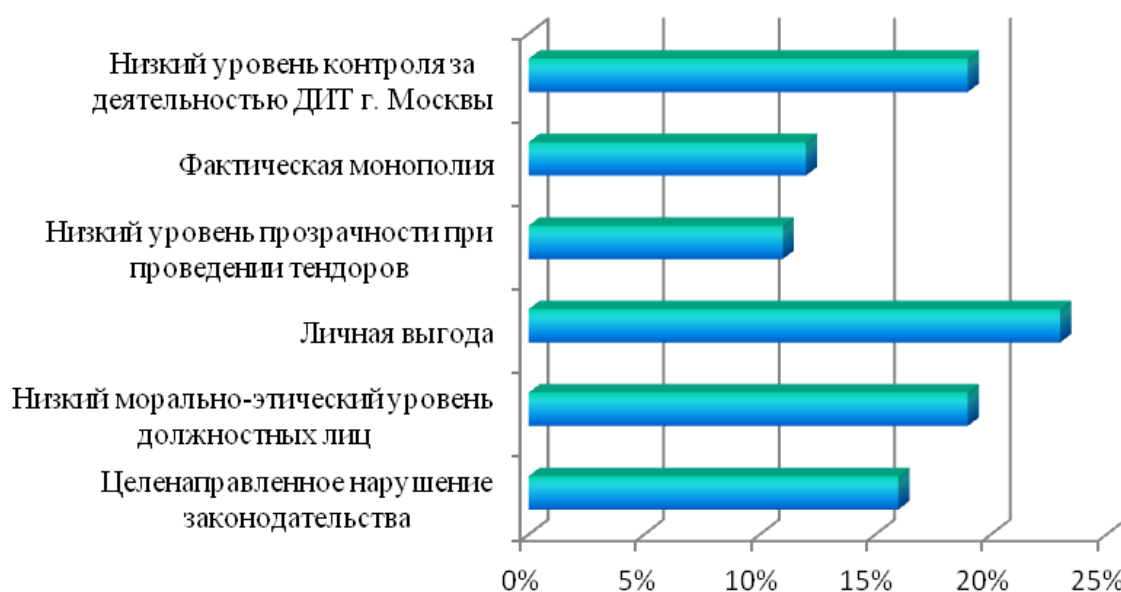


Рисунок 1. Основные причины возникновения конфликта интересов в ДИТ г. Москвы

Исходя из полученных данных, мы видим, что основной причиной возникновения конфликта интересов, по мнению решавших учебный кейс студентов, является присутствие личной выгоды (так ответили 13 человек из 14). Студенты обосновывают свое мнение тем, что при наличии существующего взаимодействия между ДИТ г. Москвы и ОАО «Электронная Москва», должностные лица лоббируют свои интересы и в результате сделок получают двойную прибыль, что, соответственно, удовлетворяет их личные или корпоративные интересы.

Следующим по значимости выступает ответ о низком уровне контроля за деятельностью ДИТ г. Москвы (так ответили 11 человек из 14). При создавшейся ситуации следует согласиться с тем, что контрольные функции, в отношении деятельности Департамента, осуществляются, в первую очередь Правительством г. Москвы, недостаточно эффективно. Хотя, теоретические положения о контроле существуют и отражены в различных нормативно-правовых актах, однако, исходя из сложившейся ситуации, не осуществляются. Полагаем, что наличие должного уровня контроля за деятельностью служащих ДИТ г. Москвы, в частности, контроля в отношении совершаемых сделок и

заключаемых контрактов, позволило бы предотвратить возникновение конфликта интересов.

В качестве причин возникновения конфликта несколько студентов (9 человек из 14) также отметило целенаправленное нарушение законодательства, объяснив это тем, что Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶ запрещает лицам, имеющим личную заинтересованность в итогах конкурса и входящих в руководящие органы компаний-участников закупок, участвовать в деятельности конкурсных комиссий.

Решавшие учебный кейс студенты также отметили, что причиной конфликта интересов может быть низкий уровень прозрачности проведения тендеров (6 человек), что в свою очередь может приводить к образованию фактической монополии (это отметили 7 человек).

В задании 2 данного учебного кейса студентам было предложено проанализировать и самостоятельно выявить, в чем состоит конфликт интересов, сложившийся в ДИТ г. Москвы. Полученные результаты решения студентами учебного кейса представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Выявленные аспекты конфликта интересов между ДИТ г. Москвы
и ОАО «Электронная Москва»**

№ п/п	Выявленные аспекты конфликта интересов
1	Единовременное совмещение руководящих должностей в ДИТ г. Москвы и ОАО «Электронная Москва» (это отметили 12 студентов).
2	Отсутствие контроля за соблюдением законодательства о конфликте интересов (это отметили 12 студентов).
3	Лоббирование сделок, которые могут принести двойной доход в связи со сложившейся ситуацией (это отметили 10 студентов).
4	Лица, которые занимают должности в ДИТ г. Москвы и одновременно в Совете директоров ОАО «Электронная Москва», принимают участие в конкурсных комиссиях для осуществления государственных закупок (это отметили 8 студентов).
5	Создание монополии в данной сфере (это отметили 7 студентов).
6	Нарушение антикоррупционного законодательства (это отметили 9 студентов).
7	Личная заинтересованность в совершении сделок сотрудников ОАО «Электронная Москва» (это отметили 9 студентов).

Решавшими данный учебный кейс студентами были выявлены основные аспекты конфликта интересов в ДИТ г. Москвы, что на наш взгляд, свидетельствуют о наличии у обучающихся правильного, в соответствии с действующим законодательством, представления о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. Большинство студентов (12 человек из 14) отметили, что главными аспектами, в сложившемся конфликте интересов являются: единовременное совмещение руководящих должностей в ДИТ г. Москвы и ОАО «Электронная Москва», а также отсутствие контроля за соблюдением

⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 10.04.2017).

законодательства о конфликте интересов. Именно эти два аспекта, по мнению студентов, выполняют основную роль в сложившемся конфликте интересов. По мнению автора данной научной статьи, опаснее является отсутствие контроля за соблюдением законодательства о конфликте интересов, как внутреннего – со стороны высшего руководства, так и внешнего, со стороны контролирующих организаций, так как именно это допустило возникновение сложившегося конфликта интересов.

В задании 3 учебного кейса студентам было предложено определить организации, которые должны осуществлять контроль как за деятельностью ДИТ г. Москвы, так и за ОАО «Электронная Москва» для предотвращения конфликта интересов между ними. Обобщенные результаты решения студентами учебного кейса представлены на рисунке 2.

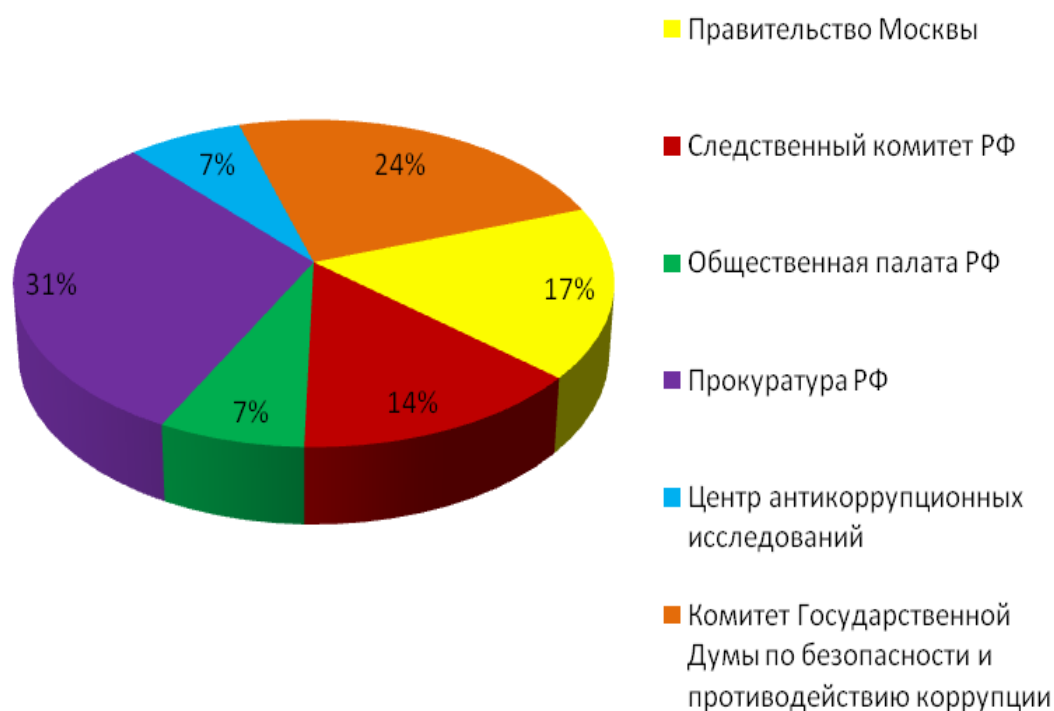


Рисунок 2. Контролирующие организации в области коррупционных правонарушений

Большая часть студентов при выполнении данного задания указала, что контроль необходимо возложить на Генеральную прокуратуру РФ и Комитет Государственной Думы РФ по безопасности и противодействию коррупции. Хотя, стоит заметить, что ДИТ г. Москвы подчинен Правительству Москвы, и, соответственно, предпосылки возникновения, а также урегулирование конфликтов интересов должны быть рассмотрены мэром города. Данный факт отметило 17 % студентов.

Также студенты отметили, что контролирующие действия могут осуществлять: Следственный комитет РФ (14 %), Общественная палата РФ (7 %) и независимые эксперты из Центра антикоррупционных исследований (7 %). Все оптимальные действия, по мнению решавших учебный кейс студентов, сводятся к тщательным проверкам на постоянной основе. Студенты аргументируют свой ответ тем, что указанные органы за счет применения мер контроля смогут повлиять на возникновение и устранение коррупционной составляющей конфликта интересов.

К сожалению, при решении данного задания авторского учебного кейса, студенты не упомянули один из важнейших органов по противодействию коррупции – Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих

и урегулированию конфликта интересов⁷. Данные Комиссии рассматривают вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной службы в государственном органе, а также в отношении государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов. Именно эти комиссии создаются в органах государственной власти, с целью осуществления мер по предупреждению коррупции. Следует отметить, что в ДИТ г. Москвы обозначенная комиссия функционирует на постоянной основе⁸, но исходя из сложившейся ситуации, деятельность комиссии осуществляется недостаточно эффективно.

В итоговом задании данного учебного кейса студентам, на основании выявленных аспектов сложившегося конфликта интересов, необходимо было разработать мероприятия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в ДИТ г. Москвы. Проанализировав и обобщив предложенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, автором статьи был разработан комплекс мероприятий, представленный в таблице 3.

Таблица 3

План мероприятий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в ДИТ г. Москвы

№ п/п	Выявленные аспекты конфликта интересов	Мероприятия по их устранению	Исполнители	Ожидаемый результат
1.	Единовременное совмещение руководящих должностей в ДИТ г. Москвы и ОАО «Электронная Москва».	Привлечение к ответственности должностных лиц спровоцировавших конфликт интересов	Прокуратура г. Москвы	Снижение уровня коррупции в органах исполнительной власти

⁷ Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102226/ (дата обращения: 08.05.2017).

⁸ Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих города Москвы и урегулированию конфликта интересов [Электронный ресурс] // <http://dit.mos.ru/> [сайт]. URL: <http://dit.mos.ru/anti-corruption/the-commission-on-observance-of-requirements-for-the-official-behaviour-of-state-civil-employees-of-/> (дата обращения: 08.05.2017).

2.	Отсутствие контроля за соблюдением законодательства о конфликте интересов	Организация проведения в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами, проверок по случаям несоблюдения служащими ограничений, запретов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.	Правительство Москвы	Предупреждение и профилактика коррупционных деяний в Департаменте
3.	Лоббирование сделок, которые могут принести двойной доход в связи со сложившейся ситуацией	Осуществление антикоррупционной экспертизы в отношении: - проектов правовых актов; - действующих нормативных правовых актов и иных документов	Правовое управление ДИТ	Своевременное выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупционных факторов с целью их последующего устранения
4.	Лица, которые занимают должности в ДИТ г. Москвы и одновременно в Совете директоров ОАО «Электронная Москва», принимают участие в конкурсных комиссиях для осуществления госзакупок	Вынесение данного факта на рассмотрение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих города Москвы и урегулированию конфликта интересов	Председатель Комиссии ДИТ	Выявление коррупционных факторов с целью их последующего устранения
5.	Создание монополии в данной сфере	1) Мониторинг и выявление коррупционных рисков, в том числе причин и условий коррупции в деятельности по размещению государственного заказа и устранение выявленных коррупционных рисков 2) Присутствие в составе конкурсных комиссий – независимых экспертов	Правительство г. Москвы	Снижение уровня коррупционных рисков в сфере государственных закупок
6.	Нарушение антикоррупционного законодательства	1) Принятие мер по привлечению к ответственности за нарушение норм законодательства 2) Организация правового просвещения служащих по противодействию коррупции	1) Прокуратура г. Москвы 2) Правовое управление ДИТ	Повышение правового сознания служащих и обеспечение выполнения ими норм антикоррупционного законодательства.

7.	Личная заинтересованность в совершении сделок сотрудников ОАО «Электронная Москва»	1) Ограничение доступа сотрудника к конкретной информации, которая может затрагивать личные интересы; 2) Отстранение от участия в обсуждении и процессе принятия решений по вопросам, которые находятся под влиянием конфликта интересов	Председатель Совета Директоров	Предотвращение возникновения коррупциогенных факторов
----	--	---	--------------------------------------	---

Таким образом, автором статьи методом «case-study» (ситуационного анализа) были выявлены причины возникновения конфликта интересов между ДИТ г. Москвы и ОАО «Электронная Москва». Важно отметить, что все студенты очного бакалавриата Академии гражданской защиты МЧС России справились с определением этих причин.

Автором статьи, вслед за решавшими учебный кейс студентами, были определены организации, которые должны осуществлять контроль в области противодействия коррупции, и в частности, предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Важно подчеркнуть, что таких организаций в нашей стране огромное (не преувеличиваем) количество. И совсем не факт, что органы государственной власти заинтересованы работать с этими организациями (наверно потому, что такие организации реально ищут нарушения и недостатки в деятельности органов государственной власти). Важно отметить, что все студенты справились с определением этих организаций, пусть и не в полном объеме..

Автором статьи, вслед за решавшими учебный кейс студентами, было предложено несколько мероприятий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, которые смогут противодействовать коррупции в органах государственной власти Российской Федерации.

Литература:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 10.04.2017).

2. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208 «Об акционерных обществах» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8743/ (дата обращения: 12.04.2017).

3. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102226/ (дата обращения: 08.05.2017).