

**МИНИСТЕРСТВО СТРОИТЕЛЬСТВА, ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО,
ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА И ТРАНСПОРТА
ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ**

МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА

НА ТЕМУ:

**«Конфликт интересов: законодательное регулирование
и правоприменительная практика»**



**9 декабря 2019 года
г.Оренбург**

ЧТО ТАКОЕ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ И КАК ЕГО ПРЕДОТВРАТИТЬ ИЛИ УРЕГУЛИРОВАТЬ

Докладчик: Кочукова М.И., главный специалист управления правового и кадрового обеспечения, ответственный за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений министерства строительства, жилищно-коммунального, дорожного хозяйства и транспорта Оренбургской области

✓ Конфликт интересов - это ситуация, при которой личная заинтересованность государственного гражданского служащего (далее - служащий) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Как служащий, так и представитель нанимателя обязаны принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Соблюдение служащими указанного требования обеспечивается комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В чем выражается личная заинтересованность

Конфликт интересов всегда возникает на почве прямой или косвенной личной заинтересованности. Личная заинтересованность означает возможность в сложившейся ситуации получить доходы, выгоды, преимущества:

1) самим служащим.

Например, служащий обучается в образовательной организации, в отношении которой осуществляет контрольно-надзорные функции. Имеет место личная заинтересованность, поскольку служащий в силу должностного положения может получить преимущества при обучении, в частности завышенные оценки своих знаний;

2) лицами, состоящими со служащим в близком родстве или свойстве (близкими родственниками). К ним относятся его родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей.

Например, служащий включен в состав конкурсной комиссии на замещение вакантной должности. Один из претендентов на эту должность - его сын. Возникает личная заинтересованность, так как сын может получить преимущество перед другими кандидатами.

Тот факт, что служащий расторг брак, не является безусловным основанием для вывода об отсутствии личной заинтересованности.

Например, бывшая супруга служащего была трудоустроена в возглавляемый им отдел. Суд выявил конфликт интересов, поскольку установил, что бывшие супруги продолжают проживать вместе и совместно воспитывают детей (Апелляционное определение Омского областного суда от 19.08.2015 по делу N 33-5397/2015);

3) организациями или гражданами, с которыми служащий и (или) его близкие родственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Например, мать супруги служащего была единственным участником общества. С данным ООО служащий от имени местной администрации подписал контракт и в дальнейшем принял работы по нему. В силу личной заинтересованности служащего организация получила доходы, выгоды и преимущества, также ей не были выставлены штрафы за просрочку работ (Апелляционное определение Брянского областного суда от 16.09.2014).

К случаям возникновения личной заинтересованности можно отнести ситуации, когда выгоду получают или могут получить иные лица, например друзья служащего, его родственников.

Какие меры нужно принять для предотвращения или урегулирования конфликта интересов

Обязанность государственных гражданских служащих принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов предусмотрена п. 1 ч. 3 ст. 10 Закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ).

Меры, которые должен принять служащий

Перечень таких мер не является исчерпывающим.
В частности, служащий обязан:

1) сообщить представителю нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (ч. 2 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, п. 12 ч. 1 ст. 15 Закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской

службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ)). Для этого необходимо направить представителю нанимателя соответствующее уведомление.

2) при необходимости осуществить самоотвод (ч. 5 ст. 11 Закона № 273-ФЗ). Случаи самоотвода и его порядок устанавливаются законодательством Российской Федерации. Однако в настоящее время такой документ на федеральном уровне не принят.

Представляется, что самоотвод может быть заявлен, например, если служащий является членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности госоргана, при этом один из кандидатов - его родственник;

3) отказаться от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов (ч. 4 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, ч. 3.1 ст. 19 Закона № 79-ФЗ).

Например, служащий получает бесплатные услуги, скидки от организаций, в отношении которых он осуществляет отдельные функции государственного управления. Служащему следует отказаться от таких выгод вне зависимости от их размера;

4) передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление, если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов (ч. 7 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, ч. 2 ст. 17 Закона № 79-ФЗ).

Непринятие служащим мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение.

Меры, которые обязан принять представитель нанимателя

Представитель нанимателя обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к такому конфликту.

Представитель нанимателя, в частности, обязан:

1) изменить должностное или служебное положение служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей (ч. 4 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, ч. 3.1 ст. 19 Закона № 79-ФЗ).

Такое изменение может состоять как в исключении соответствующих функций из должностных (служебных) обязанностей служащего, так и в отстранении его от замещаемой должности.

Отстранение производится в установленном законодательством порядке. При этом служащему сохраняется денежное содержание;

2) направить представление о возникновении у служащего конфликта интересов или о возможности его возникновения в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов.

Данный вывод следует из абз. 3 пп. "а", абз. 5 пп. "б", пп. "в" п. 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821.

Непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение.

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Докладчик: Борзых М.В., главный специалист управления правового и кадрового обеспечения министерства строительства, жилищно-коммунального, дорожного хозяйства и транспорта Оренбургской области

Распространение института конфликта интересов на сферу государственного управления было вызвано вытекающими из Конвенции ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года) международными обязательствами Российской Федерации, а также необходимостью предотвращения влияния на государственных служащих частных интересов, которые могут оказать воздействие на беспристрастное и объективное исполнение ими своих служебных обязанностей.

Конфликт интересов на гражданской службе выступает как конфликт между реальным и должным, между законными интересами общества, государства, публичным долгом и личным интересом служащего, между ролями служащего как должностного лица и человека с устоявшейся системой социальных ценностей и взглядов, между правильным и неправильным социальным поведением с точки зрения морали, служебной этики и профессионального долга и всегда проходит через личность гражданского служащего.

Следует отметить, что такой конфликт не обязательно имеет коррупционный результат. Гражданские служащие нередко попадают в ситуацию, характеризующуюся конфликтом интересов, помимо своей воли и не совершая никаких противоправных действий. Однако сама ситуация конфликта между частным и публичным интересами требует более тщательного контроля за принимаемыми ими при этом решениями.

Установление необходимости выявления и предотвращения конфликта интересов направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных обязанностей, исключение злоупотреблений на службе. Наличие конфликта интересов на государственной службе при реализации необходимых социально-

экономических программ и мероприятий разрушает фундаментальные демократические процессы, подрывает политические и правовые устои государственной власти и ее авторитет.

Вся практическая деятельность государственного служащего должна быть направлена на добросовестное выполнение служебного долга, обеспечение интересов общества и государства.

В этой связи следует отметить, что на современном этапе урегулирование конфликта интересов и с теоретической, и с практической точки зрения достаточно проблематично. Определения «конфликт интересов», «личная заинтересованность» гражданского служащего неоднозначны, имеют оценочный характер.

Примечательно, что действующее законодательство предусматривает, что конфликт интересов возникает только при возможности получения служащим или связанными с ним третьими лицами материальных выгод. Между тем в большинстве международных документов, конфликт интересов связывается с получением не только материальных, но и иных (личных) выгод. Так, например, в ч. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции указывается, что каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) также устанавливает, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных и финансовых выгод для своих семей (ст. 4).

В ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» указывается, что личная заинтересованность государственного служащего может быть как прямой, так и косвенной.

Достаточно сложно сказать, что при этом понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью. Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения.

Следует отметить, что оценочный характер понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность» далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу возникновения конфликта интересов, но и сам возникший конфликт.

В соответствии с ч. 3.1 статьи 19 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Закон № 79-ФЗ), а также с корреспондируемыми ей ч. 4, 5 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» способами предотвращения или урегулирования конфликта интересов могут являться:

1) изменение должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке.

Изменение должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, предполагает изменение его должностных обязанностей, перевод на иную должность либо его отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей.

Отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей осуществляется в соответствии с ч. 2 ст. 32 Закона № 79-ФЗ на время урегулирования конфликта интересов. Данная мера имеет временный характер и прекращается после разрешения конфликта интересов.

Изменение должностных обязанностей производится путем внесения изменений в должностной регламент гражданского служащего.

Сложность перевода гражданского служащего на иную должность в случае возникновения конфликта интересов заключается в том, что в соответствии со ст. 28 Закона № 79-ФЗ перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы допускается исключительно с письменного согласия гражданского служащего. Отказ гражданского служащего на перевод влечет за собой прекращение служебного контракта и увольнение с гражданской службы. Кроме того, следует обратить внимание, что перевод гражданского служащего на иную должность носит постоянный характер.

2) отказ гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Следует отметить, что законодательством понятие выгоды не раскрывается. По мнению ученых-теоретиков, под выгодой в данном случае

можно понимать получение государственным служащим льгот или преференций, связанных с использованием своего служебного статуса, а также любых других преимуществ, вытекающих из их неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения имуществом, ценными бумагами).

Отказ гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, целесообразен только в случае возникновения единичной возможности получения указанной выгоды. Постоянно возникновение такой возможности ведет к делящемуся конфликту интересов, который может быть урегулирован только путем изменения должностных (служебных) обязанностей гражданского служащего либо перевода его на другую должность.

Существенным недостатком данной меры является отсутствие законодательного регулирования порядка отказа гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, его формы и юридического статуса, последствий последующего его нарушения.

3) отвода или самоотвода служащего.

Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Как уже отмечалось выше, в связи с оценочным характером понятия «конфликт интересов», гражданский служащий может не распознать возникновение конфликта интересов и, соответственно, не выполнить возложенные на него обязанности по принятию мер по предотвращению или урегулированию указанного конфликта интересов.

Обязанность принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов возложена не только на гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, но и на представителя нанимателя.

В частности, представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы в соответствии со ст. 32 Закона № 79-ФЗ.

Законодателем не указываются источники поступления информации о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности. Полагаем, что такими источниками могут быть:

- сообщения самого гражданского служащего;
- информация, поступившая из иных государственных органов, организаций всех форм собственности, индивидуальных предпринимателей, физических лиц;
- информация, ставшая известной в связи с публикациями в средствах массовой информации;
- информация правоохранительных органов;
- результаты служебных проверок и др.

Для гражданского служащего, являющегося представителем нанимателем, установлена ответственность, аналогичная ответственности гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов.

В частности, непринятие гражданским служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов также является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, с гражданской службы (часть 4 статьи 19 Закона № 79-ФЗ).

В связи с тем, что решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов, как правило, требует выяснения большого количества обстоятельств, изучения документов и, в связи с этим, достаточно продолжительного времени, законодателем предусмотрен механизм решения данных вопросов. В частности, в соответствии с ч. 5 статьи 19 Закона № 79-ФЗ в целях контроля за соблюдением требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированием конфликтов интересов образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.
