

## ***Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе.***

### ***Предотвращение и урегулирование***

*Практическое пособие для руководителей, государственных и муниципальных служащих, сотрудников кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления*

Под рецензией прокурора отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Республики Татарстан М.Т. Шрша

Составители:

А.Ю. Панкратов – заведующий организационным отделом Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

Л.Г. Сибгатов – администратор суда отдела обеспечения мировых судей Министерства юстиции Республики Татарстан

Г.И. Ильдарханова-Балчиклы - ведущий советник отдела аналитического, информационного и организационного обеспечения департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан, к.п.н.

*При составлении и оформлении пособия использовались научная и методическая литература (список авторов прилагается), судебная практика и фотоматериалы, взятые из открытых источников информации*

Для достижения положительных результатов в реализации антикоррупционной политики необходим качественный кадровый ресурс и надлежащий квалификационный опыт у лиц, ответственных за работу по противодействию коррупции. Разъяснения, данные в практическом пособии, и приведенные примеры позволят руководителям и сотрудникам кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления, а также государственным и муниципальным служащим, в чьи обязанности входит принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, более эффективно осуществлять служебную деятельность и принимать меры в соответствии с законодательством.

## Оглавление

<b>Вступление</b> .....	4
<b>Глава 1. Из истории вопроса</b> .....	5-7
<b>Глава 2. Что такое конфликт интересов?</b> .....	8-11
<i>Ключевые моменты определения</i> .....	9
<i>Обязанности, возникающие при конфликте интересов</i> .....	11
<b>Глава 3. Что понимают под личной заинтересованностью?</b> .....	11-14
<i>Особые обстоятельства при личной заинтересованности</i> .....	12
<i>Ключевые «области регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным</i> .....	13
<b>Глава 4. Примеры, квалифицируемые как конфликт интересов</b> .....	15-20
<b>Глава 5. Конфликт интересов при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд</b> .....	20-21
<b>Глава 6. Порядок уведомления о конфликте интересов</b> .....	21-23
<i>Алгоритм действий при конфликте интересов</i> .....	22
<i>Варианты решений комиссии по урегулированию конфликта интереса</i> .....	23
<b>Глава 7. Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов</b> .....	24-27
<i>Особенности передачи ценных бумаг в доверительное управление</i> .....	26
<b>Приложение (Примерный образец уведомления о возникновении личной заинтересованности)</b> .....	28
<b>Использованная литература</b> .....	29

**Коррупция** подменяет собой верховенство закона и подрывает эффективность государственного управления. Нарушая принципы равенства и социальной справедливости, она ведет к искажению условий конкуренции и затрудняет экономическое развитие. Порождаемые коррупцией проблемы угрожают стабильности, безопасности и моральным устоям общества. Коррупция влечет неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов, замедление экономического роста, потери налогов, снижение инвестиций в производство и рост социального неравенства.

Не случайно в соответствии с п. 43 Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, коррупция отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности.

Как показывает практика, в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства.

Основой правового регулирования конфликта интересов в любой сфере правоотношений, включая организацию государственного управления, является установление обязанности принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. Особое внимание на это обратил Президент Российской Федерации В.В. Путин в 2015 году в Послании Федеральному Собранию. Он подчеркнул, что вопросы противодействия коррупции действительно волнуют общество: «Сегодня чиновники, судьи, правоохранители, депутаты всех уровней обязаны представлять декларации о доходах и расходах, о наличии недвижимости и активов, в том числе зарубежных. Теперь раскрытию будет подлежать и информация о контрактах, подрядах, которые государственные и муниципальные служащие планируют заключать с фирмами своих родственников, друзей и близких лиц. Ситуация, в которой есть признаки личной заинтересованности, конфликта интересов, мгновенно попадет в зону повышенного внимания контролирующих и правоохранительных органов. И конечно, гражданского общества». <1>

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации на заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 26.01.2016 в своем докладе также отметил, что приоритетом нового Национального плана противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы должно стать в первую очередь усиление работы по пресечению конфликта интересов с учетом изменения законодательства и за счет задач, поставленных главой государства. <1>

**Конфликт интересов** во многом определяет суть коррупционных действий <2>.

От выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов во многом зависит вся эффективность антикоррупционной политики.

Данное практическое пособие разработано в помощь руководителям и сотрудникам кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления, а также государственным и муниципальным служащим, в чьи обязанности входит принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

## Из истории вопроса

Понятие конфликта интересов появилось в Российском законодательстве задолго до принятия ею международных обязательств по защите общества от коррупции.

Еще Концепцией реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом Российской Федерации 15.08.2001, было предусмотрено, что на государственной службе формируются механизмы конфликтов интересов, когда у служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей <3>.



Хотя отдельные элементы конфликта интересов и мер по его урегулированию содержались и в законодательстве более раннего периода. Например, Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 07.11.2000) «Об основах государственной службы Российской Федерации» <4> содержал требование передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом (часть 2 статьи 11. «Ограничения, связанные с государственной службой»).



По мнению ряда авторов <5>, введение института урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе предопределено наряду с прочими факторами и международными обязательствами России, вытекающими из **Конвенции ООН против коррупции** <6>, согласно п. 4 ст. 7 которой 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.



Механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов были регламентированы в п. 4 гл. II «Коллизии интересов и отказ от права» **Международного кодекса поведения государственных должностных лиц** <7>, в котором закреплено, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод для своих семей. Они не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций и не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отправлением.



Реальное внедрение в российское законодательство института конфликта интересов началось в 2004 г., когда **Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»** определил содержание понятия «конфликт интересов на

гражданской службе» **(формулировка действовала до 2008 г.)**, как «ситуацию, 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, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации» (статья 19. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе).

Этим же законом было установлено, что для урегулирования конфликтов интересов в государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Практической пользы введение названной нормы не принесло, так как отсутствовала ответственность за конфликт интересов, а механизм его урегулирования был несовершенен.

В 2008 г. в Российской Федерации принимается **Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»** (далее – ФЗ «О противодействии коррупции») в котором под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе **(формулировка действовала до 2015 г.)** понималась ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального 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..

**Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» от 5.10.2015 № 285-ФЗ в антикоррупционное законодательство внесены изменения в части совершенствования правового регулирования конфликта интересов.**



По мнению некоторых ученых <2> данные изменения были продиктованы актуальной потребностью правоприменительной практики в универсализации института конфликта интересов, упрощении процедуры установления наличия конфликта интересов и разрешении ряда правовых коллизий, связанных с реализацией соответствующих положений законодательства о противодействии коррупции.

## Что такое конфликт интересов?

**Под конфликтом** интересов согласно действующей редакции ФЗ «О противодействии коррупции» **понимается ситуация**, при которой **личная заинтересованность** (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, **влияет или может повлиять** на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Суть определения конфликта интересов осталась прежней, но оно стало проще.

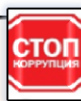
Вместо четырех признаков конфликта интересов в настоящее время законодательно закреплены три:



замещение лицом должности, которая предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта



влияние или возможность влияния личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение лицом должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)



наличие личной заинтересованности (прямой или косвенной)

Из определения конфликта интересов удалены признаки возникновения или возможности возникновения противоречия между личной заинтересованностью государственного служащего (муниципального служащего) и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства; способность этого противоречия привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

У действующего определения конфликта интересов есть **основной признак** - **замещение лицом должности, которая предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов**. Если личная заинтересованность лица и ее влияние на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) зависит в большей или меньшей степени от самого лица, то наличие должности - объективное обстоятельство. <8>



Проще говоря - конфликт интересов, это когда вверенные должностные полномочия могут использоваться для достижения личной имущественной выгоды.

Специфика государственной (муниципальной) службы объективно предопределяет наличие столкновений между задачами государственного (муниципального) служащего по приумножению общественных благ с одной стороны, и их личными интересами и интересами социальных групп, к которым они принадлежат, с другой стороны. В законодательстве такого рода столкновения интересов обозначают как конфликт интересов.

## Важным для понимания определения конфликта интересов являются два ключевых вопроса:

- **Какие должности предусматривают обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов?**
- **Что такое личная заинтересованность и как она влияет или может повлиять на его полномочия или исполнение им должностных обязанностей?**

Ответы на первый вопрос содержатся для государственных гражданских служащих в пункте 12 части 1 статьи 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для муниципальных служащих – в пункте 11 части 1 статьи 12 Федерального закона от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а для лиц, замещающих государственные должности, – в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».



**По сути, меры по предотвращению конфликта интересов должны принимать ВСЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАЖДАНСКИЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ.**

Кроме того, ФЗ «О противодействии коррупции» определил еще две группы лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов:

• **Лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности.**

Согласно части 4.1. статьи 12.1 «Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности» ФЗ «О противодействии коррупции» данные лица обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

• **Работники, замещающие должности в отдельных организациях.**

Это определено Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568 (ред. от 28.06.2016) «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

**Данным постановлением** <9> в соответствии со статьей 349.2 Трудового кодекса Российской Федерации установлено, что на работников, замещающих должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, созданных Российской



Федерацией на основании федеральных законов, организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, и — должности в фондах и иных организациях,

включенные в перечни, установленные нормативными актами фондов, локальными нормативными актами организаций, нормативными правовыми актами государственных органов распространяются следующие ограничения, запреты и обязанности:

*принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов*

*уведомлять работодателя в порядке, определенном работодателем в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно*

*передавать в целях предотвращения конфликта интересов принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации*

## **Что понимают под личной заинтересованностью?**

**Под личной заинтересованностью** понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или):

- состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей)
- гражданами или организациями, с которыми лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями

*(часть 2 статьи 10 ФЗ «О противодействии коррупции»)*



В данном определении важным обстоятельством является **МАТЕРИАЛЬНЫЙ (ИМУЩЕСТВЕННЫЙ) ХАРАКТЕР** получаемой выгоды (или возможности ее получения) - доходы в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ), то есть **личная заинтересованность отчасти приравнена к**

**корыстной заинтересованности.**

**ИСКЛЮЧЕНИЕМ ЯВЛЯЮТСЯ ВЫГОДЫ И ПРЕИМУЩЕСТВА, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ НЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА.**

Например, предоставление высокооплачиваемой должности, продвижение по карьерной лестнице и т.п.

Таким образом, любая заинтересованность, связанная с получением выгоды или преимущества может вызвать конфликт интересов.

Вторым важным обстоятельством личной заинтересованности является наличие помимо самого служащего (его родственников или свойственников) дополнительного **КРУГА ЛИЦ, КОТОРЫМИ МОГУТ БЫТЬ ПОЛУЧЕНЫ ДОХОДЫ:** это **граждане или организации**, с которыми «публичное» лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, **«связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями».**

Например, это может быть коммерческая организация, учрежденная близким родственником, совместное участие в кооперативе или обществе (корпоративные отношения), близкая дружба и т.д.



Особым обстоятельством конфликта интересов является то, что на его наличие личная заинтересованность не только влияет, но и **МОЖЕТ повлиять**, а личная заинтересованность не только обеспечивает получение выгоды, но и **ДАЕТ ВОЗМОЖНОСТЬ** ее получения.

Законодатель установил, что **обнаружение конфликта интересов, обязанность уведомления о нем и его урегулирование является обязанностью, прежде всего, самого государственного (муниципального) служащего (лица, замещающего государственную (муниципальную) должность.**

Также важно, что **ПРЕДСТАВИТЕЛЬ НАНИМАТЕЛЯ (РАБОТОДАТЕЛЬ)**, если ему **стало известно о возникновении** у подчиненного лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, **обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.**

Лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязано принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязано уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

**Непринятие** лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, являющимся стороной конфликта интересов, **мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.**



По названным причинам важно знать о признаках конфликта интересов, уметь определять его и возможность возникновения личной заинтересованности.

Под конфликт интересов попадает множество конкретных ситуаций, в которых государственный (муниципальный) служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей.

Можно выделить ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным <10>:

- *Выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего;*
- *Выполнение иной оплачиваемой работы;*
- *Владение ценными бумагами, владение банковскими вкладами;*
- *Получение подарков и услуг;*
- *Имущественные обязательства и судебные разбирательства;*
- *Взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной (муниципальной) службы.*

Частью 4 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что **функции государственного, муниципального (административного) управления** организацией представляют собой полномочия государственного или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-

техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.



Таким образом, осуществление «функций государственного (муниципального) управления» предполагает, в том числе:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;
- осуществление государственного (муниципального) надзора и контроля;
- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);
- организацию продажи государственного (муниципального) имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности;
- подготовку и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм сборов, а также пеней и штрафов;
- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;
- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;
- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;
- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;
- представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

## Для понимания конфликта интересов рассмотрим примеры, квалифицируемые как конфликт интересов

- Решением Богородского городского суда Нижегородской области от 13.04.2015 удовлетворены требования прокурора:

- признано наличие неурегулированного конфликта интересов у заместителя главы администрации Богородского муниципального района – начальника управления сельского хозяйства в период занимаемой должности;

- признано незаконным бездействие главы администрации Богородского района Нижегородской области, выразившееся в непринятии достаточных мер для урегулирования конфликта интересов подчиненного в период занимаемой должности.

Апелляционным определением Нижегородского областного суда от 5.08.2015 по делу № 33-7714/2015 решение оставлено без изменений.

**Фабула:** Заместитель главы администрации муниципального района, занимая должность начальника управления сельского хозяйства (далее – начальник УСХ), в силу должностных обязанностей предоставлял преференции и льготы своим сыновьям, а также СПК «Колхоз», председателем которого он являлся. О возможности возникновения конфликта интересов заместитель главы своего непосредственного начальника при вступлении в должность и в дальнейшем не уведомил.

Прокурором данная ситуация была расценена как конфликт интересов и внесено представление. Начальник УСХ обязанность по уведомлению выполнил, однако продолжал предоставлять СПК «Колхоз» преференции путем подписания документов, согласно которым СПК получал субсидии из бюджетов различных уровней. Главой администрации района обязанности по принятию мер по урегулированию конфликта интересов были выполнены ненадлежащим образом, так как после получения представления прокурора им была изменена должностная инструкция начальника УСХ, однако указанное изменение не исключило возможность возникновения конфликта интересов, поскольку он продолжал иметь доступ к финансовой и прочей документации, связанной с деятельностью СПК «Колхоз», и мог оказывать преференции данному предприятию и своим сыновьям.

- Городским Собранием Йошкар-Олы принято решение об увольнении Главы администрации городского округа (мэра города) с муниципальной службы в связи с утратой доверия на основании ч. 2 ст. 27.1 Федерального закона от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».



Решением городского суда Йошкар-Олы от 18 января 2016 года иск об оспаривании решения городского Собрания не удовлетворен. Судебная коллегия Верховного суда Республики Марий Эл апелляционным определением от 14 апреля 2016 г. по делу № 33-604/2016 решение городского суда оставила без изменения.

**Фабула:** Глава администрации городского округа (мэр города) участвовал в

деятельности организации по строительству многоквартирных домов на территории городского округа, в связи с чем, будучи должностным лицом администрации городского округа представлял преференции данному предприятию при организации и проведении аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков, взаимодействовал с органами контроля (надзора), от исполнения полномочий которыми зависело получение организацией документов, необходимых для строительства жилых домов, не принимал меры по взысканию задолженности по арендной плате по договорам аренды земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования. Мер, направленных на предотвращение и урегулирование возникающих при исполнении обязанностей мэра города конфликтов интересов, принято не было.

- Постановлением Президиума Иркутского областного суда от 6.06.2016 № 44г-44/2016 Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда от 11.01.2016 оставлено без изменений.

**Фабула:** Сотрудница УФНС по Иркутской области была уволена за не уведомление своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

Считая увольнение незаконным, сотрудница обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной налоговой службы по Иркутской области, указав в его обоснование, что отсутствовали основания для ее увольнения, так как нарушений закона она не допускала, поскольку членство в Некоммерческом партнерстве не влечет для нее получения доходов, в связи с чем вывод Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России N 16 по Иркутской области о наличии в данной ситуации конфликта интересов является ошибочным.



Судебная коллегия не согласилась с выводом суда первой инстанции о недоказанности факта нарушения истицей установленной пунктом 2 статьи 11 Федерального закона № 79-ФЗ обязанности уведомления непосредственного начальника о возможном возникновении конфликта интересов, верно указав, что он противоречит установленному по делу факту вступления истца в члены общественной организации Межрегиональная общественная организация "П.", уставная деятельность которой предполагает оказание платных консультационных услуг, что свидетельствует о возможном конфликте интересов гражданского служащего.

Суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что виновное невыполнение истцом установленной пунктом 2 статьи 11 ФЗ № 79-ФЗ обязанности уведомления непосредственного начальника о возможном возникновении конфликта интересов, при наличии не снятого и не погашенного дисциплинарного взыскания в виде выговора, является достаточным основанием для применения к истцу дисциплинарного взыскания в виде увольнения по пункту 2 части 1 статьи 37 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

• Апелляционное определение Московского городского суда от 30.11.2015 по делу N 33-44775

Сотрудница ФССП России принимала на работу в Управление своих родственников, ущемляя права на трудоустройство других лиц, не состоящих с ней в родственной связи, не предоставила в справке о доходах информацию о получении денежных средств от сдачи в наем квартиры.



Приказом ФССП России к ней за неисполнение надлежащим образом должностных обязанностей, а также нарушение норм действующего законодательства, установленных п. 8 ч. 1 ст. 16, ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», выразившиеся в непринятии мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, предоставлении заведомо ложных сведений представителю нанимателя, применено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии.

**Возможны и другие ситуации, которые могут быть квалифицированы как конфликт интересов.**

**Например, при лицензировании отдельных видов деятельности, выдаче разрешений на отдельные виды работ и иные действия.**



Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.



Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями (далее - юридическое лицо, индивидуальный предприниматель) требований, которые установлены Федеральным законом от

4.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности. К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение указанного ущерба и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием <11> .

Например, при предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности государственным служащим, где выполнение отдельных функций государственного управления может осуществляться в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, а также выдача лицензии образовательной организации, где обучаются дети или работают родственники (друзья) государственного служащего.



**Аналогичная ситуация может возникнуть и при осуществлении государственного (муниципального) надзора и контроля.**

К примеру, при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную

деятельность на территории субъекта Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Государственный контроль (надзор) в сфере образования нацелен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, а также юридическими лицами, осуществляющими образовательную деятельность, их руководителями и иными должностными лицами требований, установленных законодательством Российской Федерации в сфере образования, посредством проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

При осуществлении проверок не исключена ситуация, когда государственный служащий может иметь возможность влияния на результат в силу личной заинтересованности (обучение детей в проверяемой организации, работа в этой организации близких родственников (друзей), а значит, возникнет конфликт интересов.



**Конфликт интересов может возникнуть и при рассмотрении обращений граждан.** Поскольку согласно ст. 9 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает обязательность принятия обращения к рассмотрению государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом в соответствии с их компетенцией и подлежит рассмотрению.

При рассмотрении обращения государственный (муниципальный служащий) должен обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение и принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.



Однако может возникнуть проблема, если служащий имеет личную заинтересованность при рассмотрении обращения. Например, в отношении

своих недоброжелателей или наоборот, родственников, друзей и других лиц, с которыми у него имеются какие-либо отношения или даже не знакомых лиц. Лица, в отношении которых рассматривается жалоба, могут создать ситуацию коррупционного характера, то есть предложить взятку или иные формы вознаграждения при субъективном рассмотрении обращения, что естественно, повлияет на результат.

## Конфликт интересов при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Рассматривая конфликт интересов необходимо отдельно остановиться на Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Федеральным законом от 28.12.2013 N 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 31 (требования к участникам закупки) названного закона о контрактной системе дополнена следующими требованиями к участникам закупки (пункт 9):

отсутствие **между участником закупки и заказчиком конфликта интересов**, под которым понимаются случаи, при которых **руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий** состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения



или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального

предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми,

дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными

(имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

## **Порядок уведомления о возникновении конфликта интересов или о возможности его возникновения**

Положение о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, утверждено Указом Президента Российской Федерации от 22.12.2015 № 650.

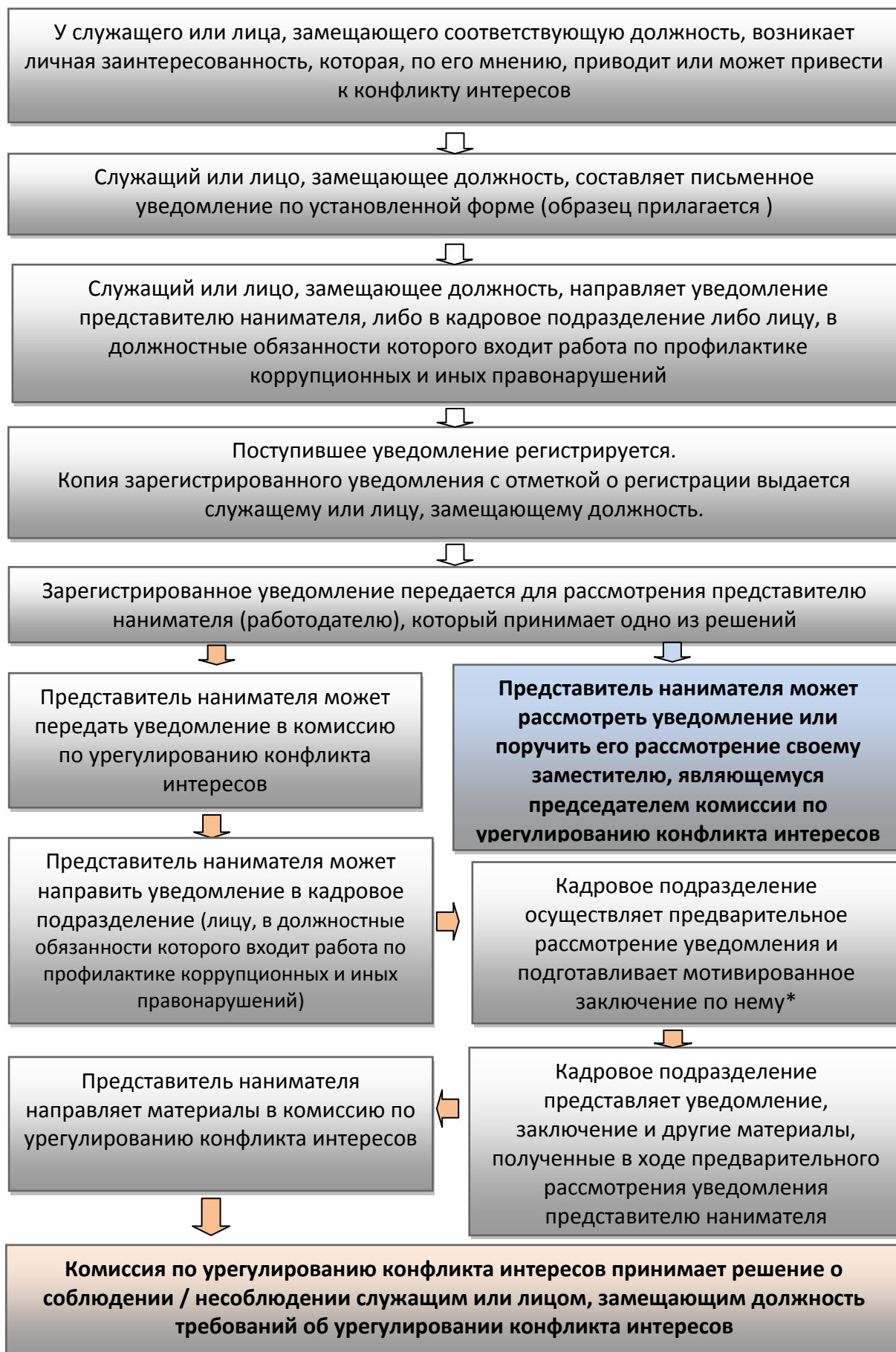
В соответствии с указанным Положением **должностные лица обязаны оформить сообщение в виде уведомления** по форме, утвержденной Положением. **В уведомлении должны быть указаны обстоятельства, являющиеся основанием возникновения личной заинтересованности, а также предлагаемые должностным лицом меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.**

Аналогичные требования установлены **Указом Президента Республики Татарстан от 18.03.2016 № УП-256 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Республики Татарстан, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в отдельные указы Президента Республики Татарстан».**

Органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан изданы соответствующие муниципальные правовые акты. Например, постановлением главы Альметьевского муниципального района от 29.03.2016 № 22 утверждено Положение о порядке сообщения муниципальными служащими в Альметьевском муниципальном районе Республики Татарстан о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

Рассмотрим подробнее алгоритм действий при возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

## Алгоритм (порядок) действий:



По итогам рассмотрения комиссия по урегулированию конфликта интересов принимает одно из следующих решений:

**а) признать, что при исполнении служащим или лицом, замещающим соответствующую должность, должностных обязанностей конфликт интересов отсутствует;**

**б) признать, что при исполнении служащим или лицом, замещающим соответствующую должность, должностных обязанностей личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов. В этом случае комиссия рекомендует государственному служащему принять меры по урегулированию конфликта интересов или по недопущению его возникновения. Руководитель государственного органа (организации), органа местного самоуправления принимает меры или обеспечивает принятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов либо рекомендует лицу, направившему уведомление, принять такие меры;**

**в) признать, что государственный (муниципальный) служащий не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов. О принятом решении председатель комиссии или секретарь комиссии уведомляет руководителя государственного органа (организации), органа местного самоуправления (представителя нанимателя, уполномоченного применять меры юридической ответственности).**



В случае установления комиссией факта совершения служащим или лицом, замещающим соответствующую должность действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, секретарь комиссии по поручению председателя

комиссии направляет информацию о совершении указанного действия (бездействия) и подтверждающие такой факт документы в правоприменительные органы в трехдневный срок, а при необходимости - немедленно.

**\* В ходе предварительного рассмотрения уведомлений кадровое подразделение (лицо, в должностные обязанности которого входит работа по профилактике коррупционных и иных правонарушений) имеют право получать в установленном порядке от лиц, направивших уведомления, пояснения по изложенным в них обстоятельствам и направлять в установленном порядке запросы в государственные органы, органы местного самоуправления и заинтересованные организации.**

## Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов

**В статье 11 ФЗ «О противодействии коррупции» установлено несколько способов урегулирования конфликта интересов на службе:**

- **Отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов**

Требование отказа от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов, содержится не только в части 4 статьи 11 ФЗ «О противодействии коррупции», но и в ч. 3.1 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также в части 2.1 статьи 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Ссылки на те же требования включены в республиканское законодательство о государственной гражданской службе и муниципальной службе.



Примером отказа от выгоды является ситуация, когда служащий получает бесплатные услуги или скидки от организаций, в отношении которых он осуществляет отдельные функции государственного (муниципального) управления. В этом случае конфликт уже имеется, что образует состав правонарушения, однако для урегулирования дальнейшего конфликта служащему следует отказаться от таких выгод вне зависимости от их размера.

Следует понимать, что отказаться от выгоды в целях предотвращения конфликта интересов может только само лицо, являющееся стороной конфликта интересов, но не иные возможные выгодоприобретатели (родственники или свойственники и др.).

- **Изменение должностного или служебного положения, являющегося стороной конфликта интересов служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей**
- **Отвод или самоотвод служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.**

**Необходимо иметь в виду, что в настоящее время законодательный или иной нормативный правовой акт, устанавливающий случаи самоотвода и его порядок на федеральном уровне не принят.**

**Исключением являются ситуации, когда служащий принимает участие в уголовном, административном или гражданском процессе.**

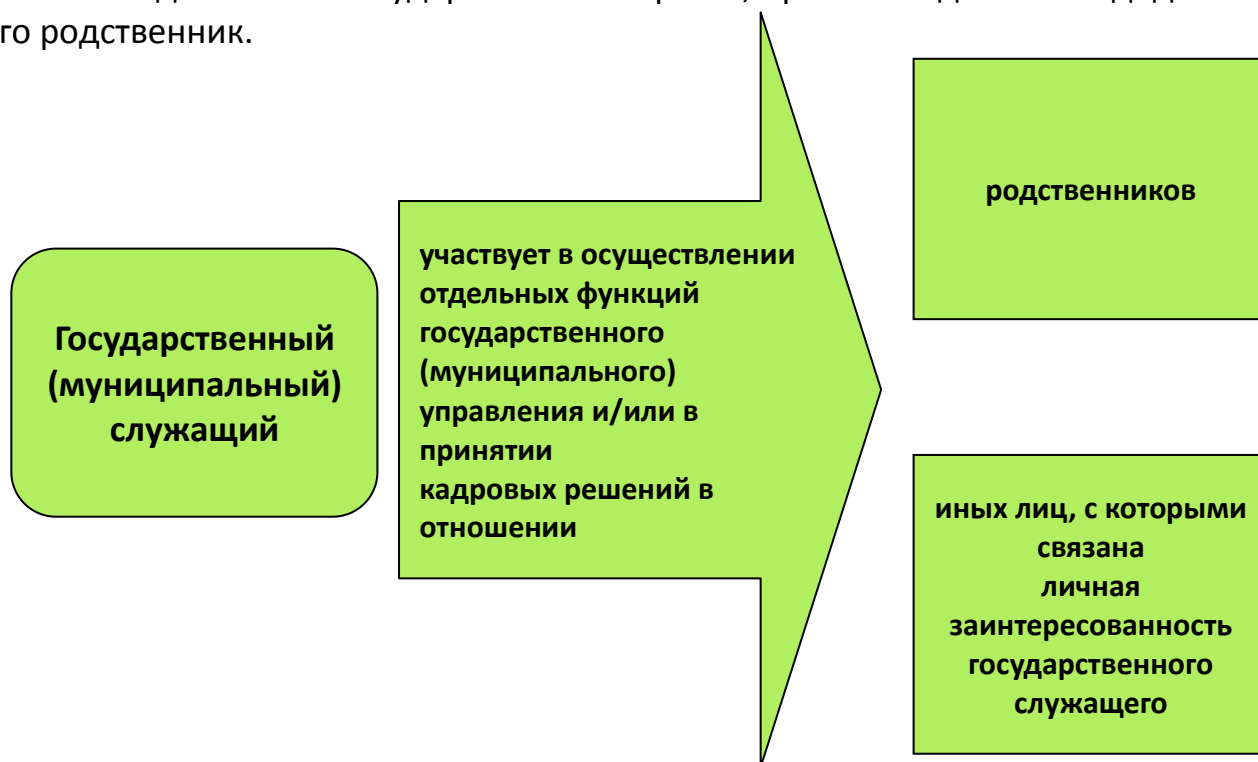
К примеру, в соответствии со ст. 61 УПК Российской Федерации следователь не может участвовать в производстве по уголовному делу, если он

является потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком или свидетелем по данному уголовному делу; участвовал в качестве присяжного заседателя, эксперта, специалиста, переводчика, понятого, секретаря судебного заседания, защитника, законного представителя подозреваемого, обвиняемого, представителя потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика, а судья также - в качестве дознавателя, следователя, прокурора в производстве по данному уголовному делу; является близким родственником или родственником любого из участников производства по данному уголовному делу; если имеются иные обстоятельства, дающие основание полагать, что он лично, прямо или косвенно, заинтересован в исходе данного уголовного дела. В указанных случаях решение об отводе следователя в ходе досудебного производства по уголовному делу принимает руководитель следственного органа.



**Вопрос об отводе или самоотводе может ставиться также в случаях, когда служащий является членом комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов или другой комиссии, если в положении о ней указано, что состав должен быть сформирован таким образом чтобы исключить заинтересованность и необъективность в принятии решений.**

Заинтересованные лица не принимают участие в голосовании по соответствующему вопросу. То есть самоотвод может быть заявлен, например, если служащий является членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности государственного органа, при этом один из кандидатов - его родственник.





- Государственному (муниципальному) служащему следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

- Представителю нанимателя рекомендуется отстранить служащего от исполнения должностных обязанностей, предполагающих непосредственное взаимодействие с родственниками и/или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность служащего.

**КОРРУПЦИЯ**  
**Твое НЕТ имеет значение**

*Например, рекомендуется вывести государственного (муниципального) служащего из состава конкурсной кадровой комиссии, если одним из кандидатов на замещение вакантной должности государственной службы является его родственник. При этом полномочия служащего необходимо передать иному, не заинтересованному в результатах работы комиссии лицу.*

**В практике Татарстана имеются примеры отводов служащих по решению комиссий.**

Например, рассмотрев конфликт интересов руководителя исполнительного комитета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан в части подписания постановления о перераспределении земельного участка г. Альметьевск комиссия по урегулированию конфликта интересов рекомендовала передать полномочия по подписанию постановления о перераспределении земельного участка г. Альметьевск заместителю руководителя исполнительного комитета района.

- **В случае если служащий, владеет ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.**

К законодательным актам, регулирующим вопросы передачи ценных бумаг в доверительное управление, относится Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ, где данному вопросу посвящена глава 53 «Доверительное управление имуществом».

По договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя).

**Ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами, могут быть объектами доверительного управления.**

Передача ценных бумаг в доверительное управление **не влечет перехода права собственности на них к доверительному управляющему.**

Договор доверительного управления имуществом должен быть заключен в **письменной форме. Несоблюдение формы договора влечет недействительность договора.**

Доверительным управляющим может быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия.

Имущество не подлежит передаче в доверительное управление государственному органу или органу местного самоуправления.

Существенным условием договора доверительного управления имуществом является то, что в нем должны быть указаны:

- состав имущества, передаваемого в доверительное управление;
- наименование юридического лица или имя гражданина, в интересах которых осуществляется управление имуществом (учредителя управления или выгодоприобретателя);
- размер и форма вознаграждения управляющему, если выплата вознаграждения предусмотрена договором;
- срок действия договора.

Служащие, не принявшие мер для урегулирования конфликта интересов должны помнить, что его наличие является поводом для увольнения. Такая практика в республике уже имеется.



Например, на заседании Комиссии по урегулированию конфликта интересов было принято решение расторгнуть трудовые отношения с начальником Управления по делам молодежи и спорту Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, в связи его учредительством в двух фирмах, что способствовало возникновению конфликта интересов и личной заинтересованности.

Муниципальный служащий не предпринял мер для предотвращения конфликта интересов, тем самым совершил правонарушение, влекущее увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.



Примерный образец уведомления о возникновении  
личной заинтересованности при исполнении  
должностных обязанностей, которая приводит  
или может привести к конфликту интересов

\_\_\_\_\_ (отметка об ознакомлении)

Представителю нанимателя  
работодателю)

от \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(Ф.И.О., замещаемая должность)

Уведомление  
о возникновении личной заинтересованности при исполнении  
должностных обязанностей, которая приводит или  
может привести к конфликту интересов

Сообщаю о возникновении у меня личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (нужное подчеркнуть).

Обстоятельства, являющиеся основанием возникновения личной заинтересованности: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Должностные обязанности, на исполнение которых влияет или может повлиять личная заинтересованность: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Предлагаемые меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Намереваюсь (не намереваюсь) лично присутствовать на заседании Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в \_\_\_\_\_ при рассмотрении настоящего уведомления (нужное подчеркнуть).

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

\_\_\_\_\_  
(подпись лица,  
направляющего уведомление)

\_\_\_\_\_  
(расшифровка подписи)