

Методические рекомендации
по организации работы комиссий по соблюдению требований к
служебному поведению федеральных государственных служащих и
урегулированию конфликта интересов в федеральных государственных
органах

Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается 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.

Безусловно, конфликт интересов является оценочной категорией. Тем не менее, предложенная законодателем дефиниция позволяет вычленить несколько признаков, совокупность которых дает возможность констатировать наличие конфликта интересов. К ним, в частности, можно отнести следующие признаки:

а) наличие личной заинтересованности у гражданского служащего в реализации тех действий, которые могут стать основой для конфликта интересов;

В законе невозможно дать исчерпывающий перечень всех жизненных ситуаций, при которых может возникнуть личная заинтересованность гражданского служащего. На практике под этим термином следует понимать любую выгоду для гражданского служащего и (или) для лиц, с которыми он связан семейными узами или финансовыми или иными обязательствами. Конфликт интересов может быть даже не связан с финансовой выгодой. Конфликтогенными могут быть самые разные обстоятельства и разные интересы - политические, житейские и др. Главное, что при этом возникает или может возникнуть реальное

противоречие между личными интересами гражданского служащего и законными интересами субъектов, перечисленных в данной статье.

б) наличие или возможность возникновения противоречий между этой личной заинтересованностью и законными интересами других участников общественных отношений (граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта);

в) возможность причинения вреда этим законным интересам.

Принципиальным является тот факт, что конфликт интересов может как реально уже присутствовать в конкретной ситуации, так и может только гипотетически возникнуть. Именно это и делает данную правовую категорию оценочной.

В ст. 11 Закона о противодействии коррупции выделяются два субъекта предотвращения и урегулирования конфликта интересов: государственный служащий и представитель нанимателя. Применительно к государственным служащим законодательство в связи с этим закрепляет две основные обязанности:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

- уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Что касается первой из них, то она подразумевает необходимость государственного или муниципального служащего воздерживаться от контактов с различными организациями, сферы деятельности которых пересекаются с его должностными обязанностями (кроме тех случаев, разумеется, когда такое взаимодействие, наоборот, входит в его должностные обязанности); максимально дистанцироваться от личных предпочтений при принятии управленческих решений и т.п.

Обязанность информирования о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов возникает у государственного служащего в момент, когда он узнает об этом.

Уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения осуществляется в письменной форме. Для этого указанным выше лицам подается заявление либо служебная (докладная) записка произвольной формы

Как уже говорилось, КИ оценочная категория, в связи с чем, государственный служащий может не правильно оценить сложившиеся обстоятельства и не расценить ситуацию как ведущую к конфликту интересов. В связи с этим, целесообразно выделить и довести до гражданских служащих ряд наиболее часто встречающихся «предконфликтных ситуаций» - ситуаций, в которых у должностных лиц федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими служебной деятельности может возникнуть конфликт интересов, а именно:

указанные лица или их близкие родственники в течение последних 12 месяцев состояли в трудовых (на основании договоров) или гражданско-правовых (на основании договоров, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг) отношениях с юридическими лицами, взаимодействие с которыми подразумевается при исполнении служебных обязанностей;

указанные лица или их близкие родственники владеют долями в капитале, паями, акциями, облигациями и иными ценными бумагами, эмитентами которых являются юридические лица, и их аффилированные лица (за исключением государственных гражданских служащих - собственников указанных ценных бумаг, передавших их в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе);

указанные лица или их близкие родственники получали в течение последних 12 месяцев вознаграждения (денежную плату, призы, подарки (за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации), скидки, безвозмездные услуги и т.п.) и (или) иную выгоду от юридических лиц и их аффилированных лиц;

указанные лица или их близкие родственники имеют обязательства имущественного характера в отношении юридических лиц.

Неисполнение рассмотренных выше обязанностей государственным служащим должно рассматриваться как дисциплинарный проступок и может повлечь привлечение к дисциплинарной ответственности.

Иная оплачиваемая деятельность государственных гражданских служащих. В ст. 14 указано, что гражданский служащий вправе выполнять иную оплачиваемую работу при одновременном соблюдении следующих условий:

- об этом предварительно уведомляется представитель нанимателя;
- не должно возникнуть конфликта интересов.

В каком порядке необходимо уведомлять представителя нанимателя, в Законе ничего не сказано. Представляется верным, что гражданский служащий должен сделать это в простой письменной форме, указав место работы и должность.

Представитель нанимателя, получив такое уведомление, должен оценить вероятность возникновения конфликта интересов, поскольку п. 4 ст. 19 Закона № 79-ФЗ за ним закреплена обязанность по принятию мер по предотвращению конфликта интересов. А если такой конфликт уже возник, представитель нанимателя обязан принять меры по его урегулированию и вправе отстранить гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы.

Следует обратить внимание на ст. 17 Закона № 79-ФЗ, содержащую перечень запретов, связанных с гражданской службой. В частности, гражданскому служащему запрещается:

1. Участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

2. Замещать должность гражданской службы в случае:

- избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных указами Президента РФ;

- избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
- избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

3. Осуществлять предпринимательскую деятельность.

5. Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами.

6. Входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

7. Заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Обобщая приведенные выше сведения, можно сделать вывод, что, если иная оплачиваемая деятельность не входит в перечень видов деятельности, запрещенных для осуществления государственными гражданскими служащими, и если это не приведет к конфликту интересов, он может ее осуществлять, предварительно уведомив представителя нанимателя.

Вторым субъектом, на которого Закон о противодействии коррупции возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя.

Законодательством представителю нанимателя предоставлен инструмент для установления факта наличия или отсутствия конфликта интересов – Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию

конфликта интересов. Типовое положение о Комиссии утверждено Указом Президента от 03.03.2007 № 269.

В Ростехнадзоре Комиссия образована приказом от 28.08.2008 № 661.

Положением определены основные задачи комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов:

1) содействие государственным органам в обеспечении соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению;

2) содействие государственным органам в урегулировании конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества Российской Федерации или ее субъекта.

Комиссии образуются на основании правовых актов (например, приказов, распоряжений руководителей) государственных органов, в которых определяются составы комиссий. Причем формирование их происходит таким образом, чтобы исключить возможность конфликта интересов внутри самой комиссии при принятии ею решений. В состав комиссии входят председатель, его заместитель, секретарь и члены комиссии. Все эти субъекты при принятии решений комиссии наделяются равными правами. Установлено, что не менее одной четвертой от состава комиссии должны составлять независимые эксперты. Организационно-техническое и документационное обеспечение комиссий возлагается на кадровые подразделения.

В состав комиссии включаются: представитель нанимателя или лицо им уполномоченное, гражданские служащие, представляющие правовое подразделение, подразделение по вопросам госслужбы и кадров, а также подразделение, в котором замещает должность лицо, вопрос которого рассматривается комиссией, представитель органа по управлению госслужбой, независимые эксперты по вопросам госслужбы (представители научных, образовательных и иных учреждений).

Порядок включения в состав комиссий независимых экспертов определен следующим образом: представителем нанимателя направляются запросы в

организации и учреждения с предложением направить своих сотрудников (не указываются персональные данные экспертов) в качестве независимых экспертов в соответствующие комиссии; руководители организаций и учреждений, получив такой запрос, в семидневный срок представляют в запрашивающий орган сведения о своих сотрудниках, которые могут выступать в качестве экспертов (фамилию, имя, отчество, должность, информацию, позволяющую позиционировать лицо в качестве эксперта). Включение экспертов в состав комиссий осуществляется на добровольной основе посредством заключения договора эксперта с госорганом, в комиссию которого он приглашен. Положением установлены следующие требования к кандидатурам экспертов: гражданство Российской Федерации, деятельность в течение трех и более лет в сфере гражданской службы (преподавательская, научная, иная деятельность в области гражданской службы, предшествующее замещение госдолжностей и должностей гражданской службы в госорганах). Проводимая таким образом процедура приглашения экспертов призвана повысить объективность оценки ими соответствующих ситуаций, сделать невозможным приглашение заранее определенного эксперта с возможно «заготовленной заранее» позицией по вопросу. Нельзя не отметить еще одну положительную черту в отношении независимых экспертов - построение с ними отношений на договорных (а не на общественных) началах, что призвано стимулировать экспертов к более эффективному и внимательному осуществлению своих функций.

Порядок оплаты участия экспертов и ставка оплаты установлены Постановлением Правительства РФ от 12.08.2005 № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами» - 80 руб. в час.

Включение в комиссию по урегулированию конфликта интересов конкретных экспертов, с указанием их фамилий и должностей, является

предпосылкой для наличия коррупционных проявлений, создающих преимущество для отдельных государственных служащих.

Прокурор Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании недействующим распоряжения Президента Республики Саха (Якутия) от 21 января 2009 г. «О внесении изменений в распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 18.06.2007 № 287-РП «О Республиканской комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия) и урегулированию конфликта интересов» и приложения № 1 к этому распоряжению в части указания персональных данных экспертов, а именно фамилий, имен и отчеств, занимаемых должностей.

Распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2007 г. № 287-РП утвержден состав Республиканской комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия) и урегулированию конфликта интересов. В состав комиссии включены должностные лица с указанием их персональных данных и эксперты - представители научных организаций и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые департаментом кадровой политики, государственной и муниципальной службы в качестве независимых экспертов (составляют не менее одной четверти от общего числа членов комиссии), без указания их персональных данных. Названный нормативный правовой акт частично был изменен распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 21 января 2009 г. № 22-РП.

Пунктом 1 распоряжения № 22-РП утвержден новый состав Республиканской комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия) и урегулированию конфликта интересов. В числе членов указанной комиссии в качестве экспертов были поименованы лица с указанием их персональных данных, а именно фамилий, имен, отчеств, места работы и занимаемой должности.

В обоснование заявления прокурор указал, что этот акт противоречит ст. 19 ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Положению о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликтов интересов, утвержденному Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г.

Решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2009 г. в удовлетворении заявления прокурора отказано.

Вывод суда мотивирован тем, что Республиканская комиссия действует на постоянной основе. Федеральное законодательство не запрещает поименно указывать членов комиссии, в том числе и экспертов, когда принимается акт государственного органа о создании указанной комиссии. Неуказание персональных данных экспертов касается лишь стадии формирования комиссии, когда представитель нанимателя направляет запрос в научные организации и образовательные учреждения о приглашении в состав комиссии независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой.

Прокуратура обжаловала данное решение в кассационном порядке в коллегию по гражданским делам Верховного суда РФ.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ согласилась с кассационным представлением прокурора Республики Саха (Якутия) и удовлетворила его, признав решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2009 г. незаконным.

Распоряжение Президента Республики Саха (в части указания персональных данных экспертов, а именно их фамилий, имен и отчеств, занимаемых должностей, признано противоречащим федеральному законодательству и недействующим.

В каждом конкретном случае наличия основания для проведения заседания комиссии состав комиссии (в том числе состав экспертов), уже созданной актом государственного органа, может меняться в зависимости от характера конфликта интересов и сферы деятельности гражданской службы, где он произошел.

Независимые эксперты включаются в состав комиссии на добровольной основе. Данные экспертов подлежат указанию в договоре на оплату труда, заключаемом между государственным органом, в котором создана комиссия, и независимым экспертом, участвующим в работе этой комиссии.

Включение в комиссию по урегулированию конфликта интересов конкретных экспертов, с указанием их фамилий и должностей, является предпосылкой для наличия коррупционных проявлений, создающих преимущество для отдельных государственных служащих.

Эта позиция также подтверждается ч. 7 ст. 19 Закона и п. 14 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов, согласно которым составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения.

Основанием для проведения заседания комиссии выступает получение информации о совершении гражданским служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, ином нарушении требований к служебному поведению, а также о наличии личной заинтересованности госслужащего, приводящей или могущей привести к конфликту интересов. Данная информация должна закрепляться в письменной форме, например, в виде заявления, обращения, и содержать в том числе фамилию, имя, отчество, должность госслужащего, описание деяния или признаков заинтересованности, данные, указывающие на источник информации. В комиссию могут представляться материалы, подтверждающие такую информацию. Следует заметить, что комиссиями не рассматриваются анонимные обращения, сообщения о преступлениях или административных правонарушениях, не проводятся проверки по фактам нарушения служебной дисциплины. То есть цель комиссий определена достаточно точно и конкретно - проверка соблюдения требований к служебному поведению

государственных гражданских служащих Российской Федерации и содействие урегулированию конфликта интересов.

Председатель комиссии в трехдневный срок с момента получения соответствующих информации или материалов выносит решение об их проверке, которая проводится в месячный срок с момента принятия решения, но при необходимости данный срок может быть продлен до двух месяцев решением председателя комиссии. В случае поступления информации о личной заинтересованности госслужащего председатель комиссии незамедлительно информирует об этом представителя нанимателя в целях принятия мер по предотвращению конфликта интересов (например, усиление контроля за исполнением госслужащим своих должностных обязанностей или отстранение его от должности на период урегулирования конфликта интересов, а также иные не запрещенные законом целесообразные меры).

По письменному запросу председателя комиссии представитель нанимателя или руководитель специально уполномоченного им подразделения предоставляет дополнительные сведения, необходимые для работы комиссии, в том числе посредством запрашивания необходимых сведений у других госорганов, юридических лиц. Данные сведения призваны содействовать наиболее полному, всестороннему и объективному разрешению возникшей ситуации.

Дата, время и место заседания устанавливаются председателем комиссии после сбора материалов, подтверждающих или опровергающих поступившую информацию. Секретарь комиссии решает различные организационные вопросы, извещает членов комиссии о дате, времени и месте заседания, вопросах повестки дня не позднее, чем за семь рабочих дней до дня заседания. Такое оповещение должно происходить в письменной форме под роспись.

Заседание комиссии считается правомочным при наличии не менее двух третей ее состава. В случае возможности возникновения конфликта интересов у кого-либо из членов комиссии по какому-либо вопросу повестки дня данный член комиссии обязан заявить об этом до начала ее заседания и, таким образом, не принимать участия в рассмотрении этого вопроса. Заседание комиссии проводится

в присутствии самого госслужащего; в работе заседания может принимать участие уполномоченный госслужащим представитель, а также приглашенные должностные лица госорганов, органов местного самоуправления, заинтересованных организаций. Исходя из общепрофессиональных норм права, можно предположить, что проведение заседания возможно и в отсутствие госслужащего, интересы которого будут представлены представителем с надлежащим образом оформленными полномочиями (например, доверенностью). Заседание может быть перенесено, если госслужащий или его представитель не может участвовать в нем по уважительной причине. Из смысла Положения вытекает, что при неуважительности причин отсутствия заседание может быть проведено и в отсутствие госслужащего или его представителя.

Комиссия заслушивает пояснения госслужащего, исследуются материалы, относящиеся к вопросам повестки дня; могут быть приглашены иные лица, могущие дать пояснения по существу вопросов, как устно, так и в письменной форме, способствующие правильному разрешению ситуации. Все лица, участвующие в заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии. Однако представляется, что до начала заседания комиссии указанные субъекты должны быть надлежащим образом (в письменной форме под роспись) уведомлены об этом.

По итогам работы комиссия простым большинством голосов присутствующих на заседании членов (при их равенстве голос председательствующего является решающим) может принять следующие решения, носящие рекомендательный характер: установить, что в рассматриваемом случае не содержится признаков нарушения госслужащим требований к служебному поведению; установить, что госслужащий нарушил требования к служебному поведению (в таком случае представителю нанимателя рекомендуется указать госслужащему на недопустимость подобных нарушений, провести в госоргане разъяснительную работу о необходимости соблюдения требований к служебному поведению); установить, что в рассматриваемом случае не содержится признаков личной заинтересованности госслужащего, которая приводит или может привести

к конфликту интересов; установить факт наличия личной заинтересованности (в таком случае представителю нанимателя предлагаются рекомендации, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов).

В ч. 4 и 5 ст. 11 Закона о противодействии коррупции содержится указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе. Среди них следующие:

- изменение должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов (в том числе отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей);

- отказ государственного служащего от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов;

- отвод или самоотвод государственного служащего.

Данный перечень не является исчерпывающим. Цель предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть также достигнута с помощью:

- ограничения доступа служащего к конкретной информации;

- усиления контроля над государственным служащим в части тех обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов;

- установления коллегиального порядка принятия решений по вопросам, обусловленным конфликтом интересов.

В определенных случаях конфликт интересов можно предотвратить или урегулировать только увольнением служащего (по п. 13 ч. 1 ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» - несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами).

Применительно же к способам, прямо прописанным в Законе о противодействии коррупции, необходимо отметить, что изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, может носить временный или постоянный характер. Что касается временного отстранения, то по отношению к государственным гражданским служащим оно урегулировано соответственно ч. 4

ст. 19, ч. 2 ст. 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Указанные ситуации касаются отстранения гражданского или муниципального служащего на период урегулирования конфликта интересов, то есть когда, собственно говоря, еще только решается вопрос о наличии или отсутствии конфликта вообще.

Отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов, как способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов возможен, только если указанная выгода носит одномоментный характер, так как в противном случае нельзя точно быть уверенным, что конфликт интересов разрешен. Названный метод, очевидно, также применим при обязательном наличии согласия служащего.

По всей видимости, это может быть поданное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство воздержаться от совершения определенных действий или возврат полученных денег (имущества), если выгода уже получена.

По итогам заседания комиссии выносятся решение, оформляемое протоколом, который подписывают все члены комиссии, принявшие участие в заседании.

В решении комиссии указываются: фамилия, имя, отчество госслужащего, в отношении которого рассматривался вопрос, источник информации, положенной в основание вопроса, сущность информации, дата ее поступления в комиссию и дата ее рассмотрения, фамилии, имена, отчества членов комиссии и иных лиц, присутствовавших на заседании, сущность и обоснование решения, результаты голосования. Член комиссии, не согласный с ее решением, вправе изложить в письменном виде свое мнение, подлежащее приобщению к протоколу заседания.

Копии решения в трехдневный срок с момента принятия направляются представителю нанимателя, госслужащему, иным заинтересованным лицам (по решению комиссии). Решение хранится в личном деле госслужащего. Указано, что оно может быть обжаловано госслужащим в десятидневный срок с момента вручения ему копии решения.

Представитель нанимателя, узнав о наличии у госслужащего личной заинтересованности, в том числе об установлении такого факта комиссией, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов: он должен исключить возможность участия этого госслужащего в принятии решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов, вплоть до отстранения госслужащего от замещаемой должности в виде недопущения к исполнению должностных обязанностей на период урегулирования вопроса. Если же комиссией установлено наличие признаков дисциплинарного проступка в деянии госслужащего, в том числе неисполнения обязанности сообщить о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, а равно непринятия мер по предотвращению такого конфликта, представитель нанимателя, получив от комиссии соответствующую информацию, может привлечь госслужащего к дисциплинарной ответственности. Если же комиссия установила факт совершения деяния, содержащего признаки административного правонарушения или преступления, председатель комиссии обязан передать такую информацию и подтверждающие документы в правоохранительные органы.