

Л.А. Бурылова, М.Р. Штыхно

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: СОЦИАЛЬНЫЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

Анализируется новое законодательство о правовом регулировании конфликта интересов на муниципальной службе и рассмотрена практика его применения в администрации города Перми.

Понятие конфликта интересов. Появление термина «конфликт интересов» в законодательстве о муниципальной службе связано с развитием законодательства о противодействии коррупции в Российской Федерации. Принятию отечественных правовых актов в этой сфере предшествовали международные акты. «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц», принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1996 году, гласил, что публичный служащий не должен принимать участия в деле, в котором лично заинтересован (не допускать конфликта интересов), в том числе после ухода со службы [1]. Необходимость введения понятия «конфликт интересов на муниципальной службе» обусловлена и международными обязательствами России, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 года [2].

В дальнейшем термин «конфликт интересов» появляется и в законодательстве Российской Федерации. В концепции реформирования государственной службы 2001 года содержится уже не только указание на необходимость формирования механизмов по урегулированию конфликта интересов в системе государственной службы, но и впервые дается определение термина «конфликт интересов».

Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3] в Федеральный закон введена ст. 14.1 «Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе» [4].

В соответствии с указанной статьей (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ), «под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования [5].

В силу части второй ст. 14.1 Федерального закона под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается *возможность* получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме. Личной заинтересованностью муниципального служащего считается возможность получения доходов в виде материальной выгоды как непосредственно для муниципального служащего и членов его семьи, так и для лиц, состоящих с ним в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей). Осуждается и возможность получения материальной выгоды для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Аналогичное определение конфликта интересов на службе дано в ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 21.11.2011 г.) [6], а также в Федеральном законе от 27.07.2004. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 21.11.2011) [7].

Несмотря на довольно подробное определение понятия «конфликт интересов», на практике его трудно охарактеризовать.

В ходе применения законодательства комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в муниципальных образованиях вынуждены искать ответы на следующие вопросы. Необходимо ли устанавливать наличие вины муниципального служащего при возникновении конфликта интересов? Относятся ли к близким родственникам раздельно проживающие супруги, если брак официально не расторгнут? Необходимо ли отстранять добросовестно выполняющего свои обязанности муниципального служащего от должности, если у него имеется *возможность* «поспособствовать» своим родственникам. Стоит ли подозревать бывшего муниципального служащего в намерении пользоваться прежними связями на новом месте работы?

Прежде всего, не следует путать конфликт интересов с коррупционным деянием – взяткой. По определению исполнительного директора АНО «Центр развития местного самоуправления» А.Ю. Кирьянова: «Конфликт интересов – это некий процесс, характеризующийся нравственным выбором муниципального служащего, коррупционное деяние – взятка, характеризуется совершившимся действием» [8].

Конфликт интересов может возникать даже тогда, когда служащий абсолютно добросовестно и надлежащим образом исполняет должностные обязанности, но определенные обстоятельства или факты, которые зачастую даже и не зависят от самого муниципального служащего, могут повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей.

Законодатель исходит из презумпции виновности муниципального служащего. Муниципальный служащий ничего еще не совершил, но определенные

факты могут повлиять на его объективность при исполнении должностных обязанностей и привести к противоречию между его личными интересами и законными интересами граждан, организаций, общества.

Авторы постатейного комментария к Федеральному закону от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» считают недопущение и разрешение конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе одним из главных антикоррупционных механизмов [9].

Конфликт интересов – состояние, когда у служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.

Указания Закона на условия возникновения конфликта интересов имеют значение для определения бремени доказывания. Если при наличии формальных оснований конфликт интересов отсутствует (например, супруги зарегистрированы в браке, но уже давно не живут вместе и не ведут общее хозяйство), факт независимости должен быть доказан лицом, чья аффилированность предполагается в силу закона.

Причины и неизбежность конфликта интересов на муниципальной службе. Причины и условия возникновения конфликта интересов на муниципальной службе до сих пор полностью не раскрыты. В силу этого отсутствует и четкая система дифференцированных процедур, направленных на урегулирование конфликта интересов, конкретных методов и форм его разрешения.

Зачастую причиной конфликта интересов является нарушение основных принципов муниципальной службы, невыполнение муниципальным служащим первостепенных обязанностей, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных инструкций. Одной из основных причин является несоблюдение служащими прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства, несоблюдение действующего законодательства, нарушение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, несоблюдение основных требований к служебному поведению муниципального служащего. Нельзя исключать также различные социальные притязания и предпочтения, ценностные установки, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных служащих.

Условиями возникновения конфликтов интересов являются высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий муниципальных органов и их структурных подразделений, несогласованность в их действиях, слабая информированность населения о деятельности органов власти, наличие противоречий между нормативными правовыми актами органов власти различного уровня, существующие пробелы в правовом регулировании, способствующие созданию условий коррупционного поведения. Способствуют возникновению конфликта интересов ненадлежащий контроль руко-

водителей за осуществлением муниципальными служащими должностных обязанностей, за соблюдением ими служебной и организационной дисциплины, недостаточное использование моральных и материальных ресурсов мотивации муниципального служащего, а также отсутствие критериев, позволяющих выявить ситуацию возникшего, либо предполагаемого конфликта интересов.

Конфликт интересов, как правило, приводит к негативным последствиям. Эти последствия выражаются в нарушении конституционных прав граждан, организаций, общества, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, нанесении ущерба авторитету государства, муниципальной службе, престижу и имиджу органов местного самоуправления.

Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе. Для того чтобы избежать негативных последствий конфликта интересов муниципальных служащих, необходим комплекс мер, начиная с подбора и расстановки кадров. Этот комплекс мер должен включать в себя запреты и рекомендации, как для муниципальных служащих, так и для их работодателей – представителей нанимателя. Это и запрет осуществлять действия, приводящие к конфликту интересов муниципальных служащих, и ограничение привлечения к выполнению функций муниципальных служащих, имеющих конфликт интересов. Сюда же относятся и раскрытие информации об имеющемся или возможном конфликте интересов муниципальных служащих и соблюдение добросовестности при возникновении таких ситуаций.

Конфликт интересов на муниципальной службе может быть связан и с поступлением, и с продвижением по службе, и с прекращением служебных отношений, а также с взаимоотношениями, которые складываются в коллективе. Представитель нанимателя, руководитель самостоятельно, по своему усмотрению, решает, может ли муниципальный служащий продолжить исполнение должностных обязанностей. Закон не требует обязательного отстранения от должности муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, даже если конфликт интересов не ликвидирован.

Законом о муниципальной службе устанавливается обязанность представителя нанимателя принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Имевшаяся неопределенность в том, какие меры могут приниматься для урегулирования конфликта интересов, устранена Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ, который дополнил ст. 14.1 Закона о муниципальной службе частью 2.1.

Новая редакция определяет, что предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Новая редакция Закона о муниципальной службе предусматривает ответственность представителя нанимателя (руководителя) за непринятие мер по пре-

дотвращению или урегулированию конфликта интересов. Часть 3.1, введенная в ст. 14.1 Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ, гласит: «Непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы».

На предотвращение конфликта интересов направлены и другие дополнения и изменения, внесенные в ноябре 2011 года. В случае, если владение лицом, замещающим должность муниципальной службы, ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации (часть 2.2 введена в ст. 14.1 Закона о муниципальной службе Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ).

Обязанность предотвратить возникновение у гражданского служащего личной заинтересованности лежит не только на представителе нанимателя (работодателе), который уже при заключении с муниципальным служащим трудового договора должен учитывать все обстоятельства, которые могут способствовать возникновению конфликта интересов, но и на работнике, поступающем на муниципальную службу.

Прежняя редакция Закона не возлагала на муниципального служащего обязанность сообщать представителю нанимателя (руководителю) о возникшем конфликте интересов. Муниципальный служащий не обязан был самостоятельно оценивать условия и действия, которые потенциально могут повлиять на объективность его служебной деятельности. Согласно новой редакции, непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы (часть 2.3 введена в ст. 14.1 Закона о муниципальной службе Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ).

Для обеспечения соблюдения муниципальными служащими общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальным правовым актом, могут образовываться комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов (часть 4 ст. 14.1 в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ). Прежняя редакция Закона не

предусматривала региональное правовое регулирование вопросов, связанных с деятельностью комиссии.

Муниципальным правовым актом должен быть определен состав комиссии по урегулированию конфликта интересов. В комиссию могут входить:

а) представитель нанимателя (работодатель) и (или) уполномоченные им муниципальные служащие (в том числе из кадровой службы, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором муниципальный служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность муниципальной службы);

б) представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов.

Составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов должны формироваться таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. При возможном возникновении конфликта интересов у членов комиссии по урегулированию конфликта интересов муниципального органа в связи с рассмотрением вопросов, включенных в повестку дня заседания комиссии, они обязаны до начала заседания заявить об этом. В подобном случае соответствующий член комиссии не принимает участия в рассмотрении указанных вопросов. Члены комиссии не вправе делегировать свои полномочия другим лицам.

В муниципальном правовом акте должны быть конкретно определены источники и форма предоставляемой информации о возникшем конфликте интересов. Решение о месте, дате и времени проведения заседания комиссии по урегулированию конфликта интересов в муниципальном органе может приниматься представителем нанимателя (работодателем). Муниципальным правовым актом должна быть определена процедура проверки информации о возникшем конфликте интересов, возможность присутствия на заседании комиссии муниципального служащего, у которого возникла личная заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Ему в обязательном порядке должна быть предоставлена возможность изложения своей позиции по рассматриваемому вопросу.

Решения комиссии по урегулированию конфликта интересов муниципального органа считаются принятыми, если за их принятие проголосовало более половины от числа присутствующих на заседании членов комиссии. Особое мнение членов комиссии, голосовавших против принятого решения, излагается в письменной форме и прилагается к решению комиссии.

В случае если комиссией по урегулированию конфликта интересов муниципального органа подтверждено наличие конфликта интересов у муниципального служащего, она может принять решение:

- об изменении должностного регламента муниципального служащего с тем, чтобы исключить конфликт интересов;

- ограничении доступа муниципального служащего к конкретной информации;
- переводе муниципального служащего на должность, предполагающую выполнение функций, не связанных с конфликтом интересов;
- отстранении муниципального служащего от исполнения обязанностей, которые привели к возникновению конфликта интересов;
- увольнении муниципального служащего.

Результаты принятого решения излагаются в протоколе, который подписывается сопредседателями комиссии по урегулированию конфликта интересов. Решения комиссии для представителя нанимателя (работодателя) обязательны.

В большинстве муниципальных образований на территории Пермского края созданы комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Постановлением администрации г. Перми от 30.05.2011 № 242 утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации города Перми по урегулированию конфликта интересов [10]. Этим положением определен порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации города Перми и урегулированию конфликта интересов, образуемых в администрации города Перми, функциональных и территориальных органах администрации города Перми.

Основаниями для проведения заседания комиссии являются:

- 1) представление руководителем функционального (территориального) органа администрации города Перми (представителем нанимателя (работодателем) материалов проверки, свидетельствующих: о представлении муниципальным служащим недостоверных или неполных сведений; о несоблюдении муниципальным служащим требований к служебному поведению и(или) требований об урегулировании конфликта интересов;
- 2) обращение работодателя и(или) гражданина, замещавшего должность муниципальной службы в соответствующем органе, включенную в перечень должностей, утвержденный правовым актом города Перми, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с муниципальной службы;
- 3) заявление муниципального служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- 4) представление представителя нанимателя (работодателя) или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения муниципальным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления мер по предупреждению коррупции [11].

В сентябре 2011 года комиссией по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации города Перми и урегулированию конфликта интересов была рассмотрена информация прокурора города Перми о наличии возможности влияния муниципального служащего управления ЖКХ на участие в программе капитального ремонта многоквартирных домов, находящихся в управлении компании, которую возглавляет жена этого муниципального служащего.

Комиссия установила, что конфликт интересов возник в связи с тем, что при назначении муниципального служащего на должность, связанную с решением вопросов о распределении бюджетных средств, выделенных на капитальный ремонт, не была учтена заинтересованность супруги муниципального служащего в получении материальной выгоды. Сам муниципальный служащий об этих обстоятельствах умолчал, а его руководитель-представитель нанимателя не принял мер к предотвращению конфликта интересов. Комиссия рекомендовала руководителю пересмотреть должностные обязанности муниципального служащего в целях исключения возможности его влияния на распределение бюджетных средств.

Рассматривая сообщения работодателей о заключении трудовых договоров с бывшими муниципальными служащими в течение двух лет после их увольнения со службы, комиссия уточняет долю участия муниципального образования в коммерческих организациях, служебные обязанности бывшего муниципального служащего (см.: Архив администрации города Перми. Протокол заседания комиссии от 29.09.2011).

Правила формирования и деятельности комиссии по соблюдению требований Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих Верещагинского муниципального района и урегулированию конфликта интересов утверждены Постановлением администрации Верещагинского муниципального района [12]. Подобные положения утверждены в Кудымкарском [13], Кизеловском муниципальных районах [14] и в других муниципальных образованиях Пермского края.

Список литературы

1. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. – М.: Юстицинформ, 2009.

2. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 267-ФЗ // Рос. газета. – 2008. – 26 дек. – № 265.

4. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: Федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ // Рос. газета. – 2011. – 26 нояб. – № 266.

6. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

8. Кирьянов А.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 1. – С. 8–11.

9. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). – Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

10. Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. – 2011. – 3 июня. – № 40.

11. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации города Перми и урегулированию конфликта интересов: утв. Постановлением администрации г. Перми от 30.05.2011 № 242 (ред. от 20.09.2011). – Разд. III. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О служебном поведении муниципальных служащих: постановление администрации Верещагинского муниципального района от 14.07.2010 № 242 (ред. от 24.06.2011).

13. Об утверждении Положения о служебном поведении муниципальных служащих администрации Кудымкарского муниципального района: постановление администрации Кудымкарского муниципального района от 16.08.2010 № 533 (ред. от 27.01.2011).

14. Об утверждении Положения о правилах служебного поведения муниципальных служащих администрации Кизеловского муниципального района: постановление главы Кизеловского муниципального района от 03.11.2009 № 518 (ред. от 17.01.2011).

Получено 26.01.2012