

УДК 34**Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации: административно-правовые аспекты****Далакян Гагик Агабекович**

Юрисконсульт,
Аналитический центр Минпросвещения России,
125212, Российская Федерация, Москва, Головинское ш., 2;
e-mail: dalakyan@mail.ru

Аннотация

Автором исследуются вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации. Проанализированы некоторые подходы к пониманию конфликта интересов (включая понятие личной заинтересованности), в том числе затронуты вопросы правового регулирования. Описаны роль комиссий по соблюдению требований к служебному поведению, основное предназначение в вопросе урегулирования конфликта интересов. Рассмотрены особенности указанного вопроса через призму судебной практики, что позволило выявить определенные проблемы в этой области.

Для цитирования в научных исследованиях

Далакян Г.А. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации: административно-правовые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 3А. С. 61-67.

Ключевые слова

Государственная служба, конфликт интересов, противодействие коррупции, личная заинтересованность, ответственность, служебное поведение.

Введение

В настоящее время вопрос предотвращения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы занимает центральное место. Как показывает статистика, только за 2023 год было выявлено порядка 105 тысяч нарушений антикоррупционного законодательства. При этом стоит подчеркнуть, что более 50 тысяч должностных лиц были привлечены к дисциплинарной ответственности, порядка 500 лиц уволены в связи с утратой доверия, а также соответствующими органами было выявлено около 4 тысяч лиц, которые не приняли меры для предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе [Официальный сайт Президента Российской Федерации, [www](http://www.kreml.ru)].

В последнее время научным сообществом сформировалось множество позиций относительно данного вопроса. Уместно будет для начала раскрыть правовую природу такого понятия. Стоит подчеркнуть, что сегодня сущность конфликта интересов можно проследить как через доктринальные подходы, так и посредством правового регулирования. Будет целесообразно исследовать научные позиции по этому вопросу, законодательство, в том числе подзаконные нормативные правовые акты, посредством которых возможно определить ключевые проблемы, возникающие в рамках деятельности органов государственной власти.

Основная часть

Так, частью 1 статьи 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлено, что под конфликтом интересов 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» [Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ, 2008]. Как мы видим, личная заинтересованность является ключевым признаком, характеризующим конфликт интересов. При этом под личной заинтересованностью на основании действующего законодательства принято понимать возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ).

Следует добавить, что возникновение конфликта интересов на государственной гражданской службе невозможно представить без наличия именно личной заинтересованности, которая, в свою очередь, является основным мотивом совершения противоправных действий в рамках исполнения служебных функций. К примеру, в некоторых научных работах можно увидеть позицию, где авторы констатируют, что «материальные интересы являются ключевой характеристикой личной заинтересованности» [Гирич, 2016]. Отчасти можно и согласиться с таким утверждением, но при этом не стоит забывать про нематериальную выгоду, которая также имеет место быть при конфликте интересов на государственной гражданской службе.

В продолжение указанного выше вопроса в части уточнения некоторых понятий стоит обратиться к тому, какие научные подходы сформированы применительно конфликта интересов. Некоторыми исследователями конфликт интересов характеризуется следующими признаками: «противоречие интересов, неправомерное поведение (или крупный убыток), причинная связь между ними» [Дедов, 2004]. Как видно, ключевым в данном случае является

именно противоречие интересов. Стоит согласиться с тем, что «конфликт интересов должен устанавливаться исключительно на реальности фактов, а не на том, что можно думать относительно возможности действий лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов» [Глазырин и др., 2016]. Безусловно, с такой позицией трудно не согласиться, так как при определении о возможном наличии конфликта интересов необходимо исходить из конкретных обстоятельств, в рамках которых можно будет говорить о противоправности действий должностного лица. Можно согласиться с тем, что конфликт интересов является предпосылкой возникновения действий коррупционной направленности. Безусловно, это можно назвать одной из проблем в этой области, так как противоправные действия такого характера должностных лиц зачастую приводят к тому, когда «личная заинтересованность может повлиять на объективность принимаемых решений управленческого характера» [Власова, 2022].

Действующим законодательством строго установлено, что должностное лицо обязано принимать все необходимые меры для того, чтобы не допустить возможности возникновения конфликта интересов. Как мы видим, ключевым в этом вопросе является обязанность такого лица, из этого следует, что при должном неисполнении данной нормы последует наложение определенной ответственности. Стоит заметить, что на практике нередко должностные лица привлекаются к дисциплинарной ответственности в части неурегулирования возникшего конфликта интересов.

Некоторые ключевые аспекты, связанные с конфликтом интересов, можно увидеть также в Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 16.08.2021 № 478 (далее – Национальный план) [Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478, 2021]. Из содержания указанного выше Национального плана наблюдается усиление механизма контроля в вопросе предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе. Так, в разделе II можно увидеть положения, касающиеся повышения эффективности мер в указанной области. В частности, на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложена обязанность в строго установленные сроки представлять Президенту Российской Федерации соответствующий доклад о результатах проверок соблюдения лицами, замещающими должности в государственных органах и органах местного самоуправления, требований законодательства о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Кроме того, в содержании Национального плана акцентируется внимание также и на анализе правоприменительной практики и зарубежного опыта использования в целях противодействия коррупции правового института конфликта интересов, а именно, поставлен вопрос уточнения понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность», «лица, находящиеся в близком родстве или свойстве», «иные близкие отношения».

Немаловажным в вопросе предотвращения и урегулирования конфликта интересов является также и роль комиссий по соблюдению требований к служебному поведению. Стоит заметить, что в настоящее время деятельность таких комиссий регулируется Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (далее – Положение) [Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821, 2010]. Так, в указанном Положении установлена норма, касающаяся оснований для проведения заседания комиссии. В качестве одного из оснований может быть представление руководителем государственного органа о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами,

претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы. Кроме того, одним из оснований также установлено и уведомление государственного служащего о возникновении не зависящих от него обстоятельств, препятствующих соблюдению требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. В целом стоит подчеркнуть, что основной задачей комиссий является содействие органам государственной власти в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

В настоящее время существуют определенные особенности, которые возможно проследить через призму судебной практики. Следовательно, уместно будет рассмотреть несколько случаев, демонстрирующих привлечение лица к ответственности за неисполнение возложенных на него обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Так, гражданин занимал определенную должность в региональном ФСС, а его супруга занимала должность руководителя Управления Роспотребнадзора. В функционал служащего входили различные выездные проверки, которые входили в зону сферы контроля ФСС. Проводилась проверка в отношении Управления, которую проводил непосредственно супруг руководителя. В связи с этим комиссия по урегулированию конфликта интересов рекомендовала уволить сотрудника в связи с утратой доверия по причине непринятия мир по недопущению сотрудником подобной ситуации. Служащий был не согласен с оценкой и решением комиссии, обжаловал данное решение в суд, однако его требования удовлетворены не были [Решение Первомайского районного суда г. Мурманска от 9 февраля 2019 г. № 2-460/2019 2-460/2019, [www](#)].

Выше был продемонстрирован один из случаев, когда государственный гражданский служащий был уволен в связи с утратой доверия. Стоит заметить, что зачастую правоприменительная практика складывается таким образом, когда должностного лица при выявлении с его стороны нарушения антикоррупционного законодательства увольняют именно с такой формулировкой. При этом стоит рассмотреть и иные случаи, которые также вызывают особый интерес в рамках анализа правоприменительной практики.

Необходимо обратить внимание на «Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» [Официальный сайт Минтруда России, [www](#)]. Стоит подчеркнуть, что указанный выше обзор практики разрабатывается Минтрудом России, в рамках которого можно увидеть некоторые особенности, касающиеся видов взыскания в отношении гражданского служащего за нарушения антикоррупционного законодательства.

В качестве примера можно обратить внимание на то, что учитывается при определении конкретного вида взыскания. Безусловно, в первую очередь анализируются характер и тяжесть совершенного правонарушения, далее – обстоятельства, при которых было совершено такое нарушение, но при этом не исключаются и такие случаи, в рамках которых рассматривают и соблюдение служащим других запретов, исполнение других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе обращается внимание на предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

Так, в рамках обзора практики правоприменения в сфере конфликта интересов, который подготовлен по итогам обобщения результатов мониторинга применения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах, необходимо рассмотреть некоторые случаи, представляющие особый интерес в вопросе

применения мер дисциплинарного характера.

Должностное лицо федерального органа исполнительной власти (Директор департамента) находился в плановом отпуске, соответственно, временно исполняющим обязанности был назначен один из заместителей. При этом заместитель директора был супругом начальника отдела этого же департамента. Заместитель директора незамедлительно направил уведомление о возможности возникновения конфликта интересов. Следовательно, по итогам заседания комиссии было признано, что заместитель директора департамента исполнил обязанность по уведомлению представителя нанимателя о личной заинтересованности. Указанная ситуация демонстрирует то, какие действия должностное лицо должен незамедлительно предпринять во избежания негативных последствий.

Рассмотрим и иную ситуацию, в рамках которой осуществляется применение мер дисциплинарного характера в отношении должностного лица. Так, должностное лицо одного из управлений Федеральной службы судебных приставов в период с 2016 по 2018 г. является председателем комиссии по осуществлению закупок для нужд Управления. Далее важно акцентировать внимание на том, что победителем одного из конкурсов на право заключения договора оказания услуг по определенному направлению деятельности Управления является генеральный директор, с которым в этот период был заключен брак. Стоит заметить, что истец совместно с супругой подписывал акты выполненных работ и согласовывал оплату за предоставленные услуги по указанному контракту. Следовательно, по итогам рассмотрения материалов проверки на заседании Комиссии было установлено, что указанное должностное лицо не исполнило обязанность по уведомлению представителя нанимателя о возникновении конфликта интересов.

Заключение

Следует отметить, что из указанной выше правоприменительной практики можно сделать следующий вывод. Основная проблема в вопросе предотвращения и урегулирования конфликта интересов заключается в том, что зачастую государственные гражданские служащие не всегда правильно оценивают возникшую ситуацию, которая в некоторых случаях требует от должностного лица органа государственной власти незамедлительного уведомления о возможном конфликте интересов. При этом важно понимать, что именно такое отношение к подобным ситуациям в большинстве случаев приводит к коррупциогенной составляющей, в рамках которой ответственность должностного лица будет совсем иной, что также может поставить под вопрос дальнейшее нахождение такого лица на государственной гражданской службе.

Библиография

1. Власова Е.И. Предупреждение коррупционного поведения государственных гражданских служащих // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. 2022. № 2.
2. Гирин С.А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право, Политические науки*. 2016. № 10 (231). Т. 36.
3. Глазырин Т.С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 224 с.
4. Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004. 272 с.
5. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и

- урегулированию конфликта интересов: указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.
6. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы: указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 (ред. от 26.06.2023) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.
 7. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6228.
 8. Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://mintrud.gov.ru/?ysclid=lv2rszwzt1475694370> (дата обращения: 15.03.2024).
 9. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73735> (дата обращения: 10.03.2024).
 10. Решение Первомайского районного суда г. Мурманска от 9 февраля 2019 г. № 2-460/2019 2-460/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nKiI9tPL3yLT/?ysclid=ltkamk0vte635215343> (дата обращения: 22.03.2024).

Resolution of conflicts of interest in the state civil service of the Russian Federation: administrative and legal aspects

Gagik A. Dalakyan

Legal Advisor,
Analytical Center of the Ministry of Education of Russia,
125212, 2, Golovinskoe Shosse, Moscow, Russian Federation;
e-mail: dalakyan@mail.ru

Abstract

The author examines the issues of preventing and resolving conflicts of interest in the state civil service of the Russian Federation. Some approaches to understanding conflicts of interest (including the concept of personal interest) are analyzed, including issues of legal regulation. The role of commissions for compliance with official conduct requirements and their main purpose in resolving conflicts of interest are described. The features of this issue are considered through the prism of judicial practice, which made it possible to identify certain problems in this area.

For citation

Dalakyan G.A. (2024) Uregulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: administrativno-pravovye aspekty [Resolution of conflicts of interest in the state civil service of the Russian Federation: administrative and legal aspects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (3A), pp. 61-67.

Keywords

Public service, conflict of interest, anti-corruption, personal interest, responsibility, official behavior.

References

1. Dedov D.I. (2004) *Konflikt interesov* [Conflict of interest]. Moscow: Volters Kluver Publ.
2. Girin S.A. (2016) O sootnoshenii ponyatii «interes» i «lichnaya zainteresovannost'» v konflikte interesov na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe [On the relationship between the concepts of “interest” and “personal interest” in conflicts of interest in the public civil service]. *NOMOTHETIKA: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo, Politicheskie nauki*

- [NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law, Political sciences]. № 10 (231). T. 36.
3. Glazyrin T.S. (2016) *Konflikt interesov na gosudarstvennoĭ i munitsipal'noi sluzhbe, v deyatelnosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie* [Conflict of interest in state and municipal service, in the activities of organizations: causes, prevention, resolution]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M Publ.
 4. O komissiyakh po soblyudeniyu trebovaniĭ k sluzhebnomu povedeniyu federal'nykh gosudarstvennykh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konflikta interesov: ukaz Prezidenta RF ot 01.07.2010 № 821 [On commissions for compliance with the requirements for official conduct of federal civil servants and the resolution of conflicts of interest: Decree of the President of the Russian Federation of July 1, 2010 No. 821] (2010). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 3446* [Collection of legislation of the Russian Federation. Art. 3446], 27.
 5. O Natsional'nom plane protivodeistviya korruptsii na 2021-2024 gody: ukaz Prezidenta RF ot 16.08.2021 № 478 (red. ot 26.06.2023) [On the National Anti-Corruption Plan for 2021-2024: Decree of the President of the Russian Federation dated August 16, 2021 No. 478 (as amended on June 26, 2023)] (2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 6170* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 6170], 34.
 6. *Ofitsial'nyi sait Mintruda Rossii* [Official website of the Russian Ministry of Labor]. Available at: <https://mintrud.gov.ru/?ysclid=lv2rszwzt1475694370> [Accessed 15/03/3034].
 7. *Ofitsial'nyi sait Prezidenta Rossiiskoi Federatsii* [Official website of the President of the Russian Federation]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73735> [Accessed 10/03/3034].
 8. O protivodeistvii korruptsii: feder. zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ [On combating corruption: Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ] (2008). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 6228* [Collection of legislation of the Russian Federation. Art. 6228], 52 (part 1).
 9. *Reshenie Pervomaiskogo raionnogo suda g. Murmanska ot 9 fevralya 2019 g. № 2-460/2019 2-460/2019* [Decision of the Pervomaisky District Court of Murmansk of February 9, 2019 No. 2-460/2019 2-460/2019]. Available at: <https://sudact.ru/regular/doc/nKi9tPL3yLT/?ysclid=ltkamk0vte635215343> [Accessed 22/03/3034].
 10. Vlasova E.I. (2022) *Preduprezhdenie korruptsionnogo povedeniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [Prevention of corrupt behavior of public civil servants]/. *Vestnik Moskovskogo universiteta im. S.Yu. Vitte* [Bulletin of Moscow University. S.Yu. Witte], 2.