

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Д. Ильяков, Е.В. Семенова, Е.А. Орлова

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ
СРЕДСТВАМИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

Пособие

Москва 2016

УДК 347.962
ББК 67.721-91
И49

Авторы:

А.Д. Ильяков, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук (руководитель авторского коллектива);

Е.В. Семенова, старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

Е.А. Орлова, старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Рецензенты:

А.Е. Русецкий, начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

В.Б. Евдокимов, главный научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Одобрено управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Ильяков А.Д.

И49 Предупреждение конфликта интересов на государственной службе средствами прокурорского надзора: пособие / А.Д. Ильяков, Е.В. Семенова, Е.А. Орлова; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 68 с.

В пособии отражены результаты исследования теоретических аспектов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов на государственной службе, проведен анализ существующей практики, выявлены определенные ее недостатки, а также предложены пути урегулирования проблем правоприменения в этой сфере. Особое внимание уделено методике проведения прокурорских проверок, детально описывающей порядок действий и принятия решений по возникающим вопросам.

Для прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, их старших помощников по кадрам, руководителей подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, прокуроров городов и районов, а также научных и педагогических работников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

УДК 347.962
ББК 67.721-91

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2016
© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

1. Правовая основа организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об урегулировании конфликта интересов на государственной службе

1.1. Нормативное регулирование конфликта интересов на государственной службе

Введение в российское законодательство понятия «конфликт интересов на государственной службе» обусловлено международными обязательствами России, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003. 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 (п. 4 ст. 7 Конвенции). Каждое государство-участник стремится устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (п. 5 ст. 8 Конвенции).

Согласно ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) под конфликтом интересов в названном Федеральном законе 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).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного харак-

тера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 ст. 10 Закона № 273-ФЗ (далее – государственным служащим), 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 государственный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, 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.

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

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

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий, осуществляются путем его отвода или самоотвода в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 11 Закона № 273-ФЗ).

Дисциплинарная ответственность за нарушение порядка урегулирования конфликта интересов может быть не только в форме увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия, но и в форме взысканий, перечисленных в ст. 59.1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ): 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии. Таким образом, при решении вопроса о привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов указанные нормы законодательства, предусматривающие перечисленные виды дисциплинарных взысканий, применяются в совокупности.

В случае, если государственный 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, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством только в случае, если владение приводит или может привести к конфликту интересов. Это следует из совокупности положений ст. 17 Закона № 79-ФЗ и ст. 12.3 Закона № 273-ФЗ.

Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе регламентировано ст. 19 Закона № 79-ФЗ, при этом используются понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», установленные ст. 10 Закона № 273-ФЗ. Статьей 19 Закона № 79-ФЗ предусмотрен порядок действий по предотвращению или урегулированию конфликта интересов гражданского служащего и представителя нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. В этой же норме установлена ответственность гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, а также представителя нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, за непринятие мер по предотвраще-

нию или урегулированию конфликта интересов. Причем для обоих субъектов санкция – увольнение с гражданской службы.

Жесткость такой санкции обусловлена недопущением причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации и представляется оправданной с учетом последствий неурегулированного конфликта интересов.

Кроме того, в названной норме Закона № 79-ФЗ содержатся положения, касающиеся правовой основы создания и функционирования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее – комиссии).

Полномочия, порядок формирования и деятельности комиссий, образуемых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах в соответствии с Законом № 273-ФЗ, определяются Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – Положение о комиссиях), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821.

В соответствии с п. 2 данного Указа в МВД России, МЧС России, Минобороны России, ГФС России, СВР России, ФСБ России, ФСО России, ФСИН России, Спецстрое России, Службе специальных объектов при Президенте Российской Федерации, ФТС России, прокуратуре Российской Федерации и Следственном комитете Российской Федерации (должности в данных органах перечислены в разделе II перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557) вопросы, изложенные в п. 16 Положения о комиссиях, в отношении государственных служащих, не являющихся федеральными государственными гражданскими служащими, рассматриваются аттестационными комиссиями. Организации рассмотрения соответствующих во-

просов аттестационными комиссиями посвящены п. 39 – 42 Положения о комиссиях.

Согласно п. 23 Положения о комиссиях по итогам рассмотрения вопроса о несоблюдении государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов комиссия принимает одно из следующих решений:

а) установить, что государственный служащий соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов;

б) установить, что государственный служащий не соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа указать государственному служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

В целях обеспечения единообразного применения Указа Президента Российской Федерации № 821 президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 13.04.2011 одобрены Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах.

21.11.2011 принят Федеральный закон № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», в соответствии с которым обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается и на лиц, замещающих должности в фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также на отдельные категории работников, замещающих должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Представление таких сведений дисциплинирует как государственных служащих, так и перечисленных лиц и является действенной мерой профилактики коррупционного поведения. Однако полностью антикоррупционный потенциал этой меры может раскрыться лишь при установлении контроля за источниками средств, на которые приобретается имущество (контроль за расходами), в том числе в случаях получения доходов в результате не урегулированного в установленном порядке конфликта интересов.

В связи с этим 03.12.2012 принят Федеральный закон № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ), в соответствии с которым лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, муниципальной службы и отдельные должности в организациях, созданных для реализации государственных функций (государственные корпорации, пенсионные фонды и другие), обязаны представлять сведения о своих расходах, о расходах своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, касающихся приобретения земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), а также сведения об источниках получения расходуемых средств.

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера служащих (работников), замещающих должности, замещение которых влечет за собой размещение таких сведений, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, размещаются на официальных сайтах и предоставляются общероссийским средствам массовой информации для опубликования в объеме и с учетом ограничений, установленных Указом Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции».

Сведения о доходах лица и его супруги по их основному месту службы (работы) размещаются на официальных сайтах госу-

дарственных и муниципальных органов, а также организаций, созданных для реализации государственных функций.

Контроль за доходами и расходами государственных служащих может быть одной из эффективных мер по предотвращению возникновения конфликта интересов, поскольку в основе понятия «конфликт интересов на государственной службе» лежит именно личная материальная заинтересованность государственных служащих.

Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» утверждено Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению. При этом понятие «служебное поведение» раскрывается в подп. «а» п. 3 данного Указа: это обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

При осуществлении прокурорского надзора рекомендуется учитывать также правовые позиции, изложенные в Обзоре практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.07.2014. Необходимым условием применения дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного коррупционного проступка является соразмерность взыскания содеянному (нарушению) и личности нарушителя. Поэтому следует принимать во внимание характер и тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совер-

шен, соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей (ч. 2 ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ).

Кроме того, Минтрудом России разработаны Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции¹, Обзор типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования², а также Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции³.

Названные методические материалы доведены до сведения подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений).

Вопросы деятельности прокуроров по выявлению фактов конфликта интересов отражены в информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.12.2014 № 86-13-2014/Иф3601-14, от 23.07.2014 № 86-213-2014/Нп37073-14, от 05.08.2015 № 86-13-2015/Ип6553-15, от 02.03.2016 № 86-13-2016/Ип1729-16.

При оценке ситуаций на предмет наличия конфликта интересов рекомендуется руководствоваться данными документами.

¹ См.: письмо Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения».

² См.: письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования».

³ См.: письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения».

1.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов

В соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предметом прокурорского надзора являются соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в названном пункте.

Применительно к конфликту интересов на государственной службе предметом прокурорского надзора является исполнение законодательства о противодействии коррупции в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе. Таким образом, предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе является законность деятельности государственных служащих и органов, предусматривающих государственную службу, по соблюдению запретов, ограничений и обязанностей в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе, в том числе соответствие законам правовых актов в данной сфере, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Пределы прокурорского надзора ограничиваются кругом нормативных актов, регламентирующих предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе,

кругом государственных служащих, на которых возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также органов, предусматривающих государственную службу. Кроме того, пределы надзора на данном направлении определяются соответствующими полномочиями прокурора.

В число государственных служащих, являющихся объектом прокурорского надзора, входят государственные служащие иных видов федеральной государственной службы, включая военную службу¹, а также государственные гражданские служащие, проходящие службу в федеральных органах исполнительной власти, Следственном комитете Российской Федерации, органах военного управления, органах контроля, и государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации в представительных (законодательных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, объектом прокурорского надзора на данном направлении является соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, органов военного управления, органов контроля, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, предусматривающих федеральную государственную службу иных видов, включая военную службу.

Исходя из полномочий прокурора, установленных ст. 22 Закона о прокуратуре, при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе прокурор вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

¹ Статья 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

возбуждать дела об административных правонарушениях, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона;

опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

вносить представление об устранении нарушений закона.

Таким образом, названные полномочия прокурора, круг нормативных актов, регламентирующих предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе, круг государственных служащих, на которых возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также органов, предусматривающих государственную службу, составляют пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

2. Состояние деятельности органов прокуратуры по выявлению и предупреждению конфликта интересов на государственной службе

2.1. Деятельность прокуратуры по выявлению фактов конфликта интересов на государственной службе

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2014 г. в органах прокуратуры проведено 96 заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также аттестационных комиссий, из них два – в центральном аппарате Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Основаниями проведения заседаний комиссий в основном являлись вопросы, касающиеся недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также невозможности представления таких сведений в отношении своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. В то же время в 2014 г. в центральном аппарате случаев возникновения конфликта интересов, привлечения прокурорских работников за несоблюдение установленных законом ограничений и запретов, требований к служебному поведению, за совершение коррупционных правонарушений к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности не имелось.

Кадровыми подразделениями таможенных органов в 2014 г. выявлено 24 случая конфликта интересов, 151 нарушение требований к служебному поведению. К дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения привлечены 212 должностных лиц (в 2013 г. – 110), уволены в связи с утратой доверия – 10.

В МВД России выявлены многочисленные случаи конфликта интересов, в том числе одной из сторон которого являлись лица, замещающие должности категории «руководители». Так, руководителями различного уровня допущено 139 фактов возникновения конфликта интересов, 99 – совместного прохождения службы в одном подразделении сотрудниками, состоящими в близком родстве, 22 – владения акциями или ценными бумагами с возможностью возникновения конфликта интересов, 11 – использования служебных полномочий в личных целях, 4 – участия

в предпринимательской деятельности. В результате проведенных мероприятий 113 случаев конфликта интересов урегулировано, принято 35 решений о привлечении сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, при этом 12 лиц уволены со службы, из них 6 – в связи с утратой доверия.

В 2014 г. прокурорами при осуществлении надзорных мероприятий принимались меры по выявлению нарушений требований ст. 10, 11 Закона № 273-ФЗ в части непринятия государственными гражданскими и муниципальными служащими, а также иными лицами мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Пресечено более 1500 нарушений (на треть больше, чем в 2013 г.), в целях их устранения внесено свыше 750 представлений (в 2013 г. – 524), в соответствующие комиссии направлено 120 информации (в 2013 г. – 90). По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования 780 служащих привлечены к дисциплинарной ответственности, что на 30% больше, чем в 2013 г.

Нарушения норм антикоррупционного законодательства, обязывающих соблюдать требования о недопущении и урегулировании конфликта интересов, пресекались на различных направлениях надзора – за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в сферах здравоохранения, земельных правоотношений и других.

Например, прокуратурой Курской области выявлен конфликт интересов, стороной которого был председатель комитета потребительского рынка, развития малого предпринимательства и лицензирования Курской области П. Решая вопрос о предоставлении государственной поддержки в виде субсидий и микрозаймов, он незаконно предоставил субсидию в размере 103 тыс. руб. ООО «Торгкомплект», единственным учредителем и директором которого была его супруга. П. действовал из личной заинтересованности, повлекшей ненадлежащее исполнение им своих должностных обязанностей. По результатам рассмотрения представления прокурора он привлечен к дисциплинарной ответственности, денежные средства добровольно возвращены.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой Кировской области, установлено, что в 2013 г. начальник лесного отдела Уржумского лесничества департамента лесного хозяйства Кировской области Н. девять раз рассматривал материалы об административ-

ных правонарушениях, допущенных директором ООО «Каскад», ограничиваясь минимальным размером штрафа и не рассматривая при наличии к тому оснований вопрос о привлечении к ответственности юридического лица. Указанные действия Н. совершил в интересах названной организации, соучредителем которой являлась его супруга, т.е. оказал преференции отдельному хозяйствующему субъекту в личных целях. По результатам проверки внесено представление, в период рассмотрения которого Н. уволился.

Примером неурегулированного конфликта интересов может служить выявленный в Московской области факт незаконной деятельности государственного служащего, в действиях которого содержались к тому же признаки преступления.

Инспектор отделения УФМС России по Московской области в Зарайском районе незаконно зарегистрировала по адресу своего места жительства 13 иностранных граждан. Регистрация производилась на основании документов, представленных ее супругом. Фактически иностранные граждане по месту регистрации не проживали, для указанных целей жилое помещение им не предоставлялось.

Материалы проверки направлены городским прокурором в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следственный отдел по г. Луховицы ГСУ СК России по Московской области, которым возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ. По делу производится предварительное следствие.

При совершении этих действий у инспектора имелась личная заинтересованность, противоречащая интересам государственной службы, т.е. конфликт интересов, мер к недопущению которого она не приняла. Об устранении нарушения городской прокуратурой внесено представление начальнику отделения УФМС России по Московской области в Зарайском районе, которое рассмотрено и удовлетворено.

Вместе с тем имеются и отрицательные примеры.

Так, прокуратурой Астраханской области в ходе проверки установлено, что главным врачом ГБУЗ Астраханской области «Областной онкологический диспансер» с 29.04.2014 является Д., а его брат с 03.02.2015 замещает должность министра здравоохранения Астраханской области. Основываясь на одном лишь

факте близкого родства названных лиц, прокуратура области сделала вывод о нарушениях Д. требований законодательства о противодействии коррупции, выразившихся в непринятии мер к недопущению возникновения конфликта интересов и неуведомлении губернатора области о возможности его возникновения, в связи с чем 24.04.2015 губернатору внесено представление.

Обязательными признаками конфликта интересов являются реализация служащим своих должностных обязанностей (осуществление полномочий) в конкретной ситуации, извлечение материальной выгоды этим служащим или иными лицами (возможность ее извлечения) и причинная связь между ними.

Кроме того, предполагается наличие у служащего поведенческого выбора между надлежащим исполнением служебных обязанностей и принятием необъективного, пристрастного решения.

Практически аналогичные признаки конфликта интересов содержались и в редакции ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», действовавшей до 16.10.2015.

Между тем какие-либо данные, свидетельствующие о принятии таких решений (например, об оказании преференций этому учреждению при выделении денежных средств или о необоснованном премировании главного врача), прокуратурой области не установлены.

Таким образом, само по себе родство министра здравоохранения и главного врача формально подконтрольного ему учреждения не могло рассматриваться как основание для принятия мер по недопущению возникновения конфликта интересов и уведомления представителя нанимателя о возможности его возникновения. Иные аргументы в акте прокурорского реагирования отсутствовали, что повлекло обоснованный отказ в удовлетворении представления.

Имеется определенная судебная практика рассмотрения заявлений прокуроров об установлении факта возникшего конфликта интересов. Несмотря на то что далее речь пойдет о муниципальном служащем, приведенный пример наглядно демонстрирует существенные различия в позициях суда и прокуратуры.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 71-КГ15-10 в связи с кассационной жалобой Ч. на решение

Неманского городского суда Калининградской области и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградской области указанные судебные акты отменены. Заявление Неманского городского прокурора Калининградской области об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов или возможности его возникновения оставлено без рассмотрения. Основанием отмены судебных постановлений нижестоящих судов послужило неправильное применение норм процессуального права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, изучив доводы кассационной жалобы о незаконности решения суда в связи с неверным толкованием норм Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», руководствуясь ч. 2 ст. 390 ГПК РФ, пришла к выводу о возможности выхода за пределы доводов кассационной жалобы в интересах законности.

Неманский городской прокурор, обращаясь в суд с заявлением об установлении факта наличия конфликта интересов или возможности его возникновения между муниципальным служащим и его родственником – участником коммерческой организации, мотивировал свои требования тем, что муниципальный служащий в силу занимаемой должности обладал информацией об условиях проведения конкурсов и о выделяемых бюджетных средствах, вследствие чего эти обстоятельства могли повлиять на результаты конкурсов, победителем которых стала данная организация. Кроме того, прокурор установил, что в муниципальную адресную программу по проведению капитального ремонта включались только те многоквартирные дома, которые находились в управлении этого юридического лица. Однако муниципальный служащий мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов не принял, письменно представителя нанимателя о возникшей ситуации не уведомил.

При таких обстоятельствах суд счел, что заявление прокурора обусловлено последующим разрешением спора о праве в связи с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, влекущим увольнение служащего с занимаемой должности, поэтому подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

В силу п. 1 ч. 1 ст. 262, ст. 264 и 265 ГПК РФ суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций, только при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, или невозможности восстановления утраченных документов.

Согласно ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

С учетом изложенного прокурору при реализации предоставленных полномочий следует формулировать требования и определять порядок обращения в суд в соответствии с нормами ГПК РФ и обозначенной позицией Верховного Суда Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время исходя из задач, поставленных Президентом Российской Федерации относительно деятельности по предотвращению конфликта интересов на государственной службе, прокурорский надзор на данном направлении приобретает особую актуальность. Обобщение практики свидетельствует о значительном повышении результативности деятельности прокуроров по выявлению случаев конфликта интересов на государственной службе, что в свою очередь является эффективной мерой профилактики.

2.2. Типичные нарушения законов и практика применения мер прокурорского реагирования

Наиболее часто прокурорами выявляются такие нарушения, как участие в заседаниях конкурсных и иных комиссий в качестве членов лиц, имеющих личную заинтересованность в итогах размещения заказа, размещение заказов в организациях, аффилированных руководителям соответствующих органов (организаций), а также осуществление заинтересованными лицами функций государственного управления такими организациями (реализация контрольных, разрешительных полномочий, предоставление бюджетных средств). Значительное распространение получили факты нахождения государственных служащих, состоящих в близких родственных отношениях, в ситуации непосредственного подчинения.

Например, в ходе проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе в федеральных казенных учреждениях УФСИН России по Амурской области установлено, что должностными лицами ФКУ УИИ, ФКУ ИК-2, ФКУ ИК-3 и ФКУ ЛИУ-1 требования федерального антикоррупционного законодательства в указанной части исполняются не надлежащим образом.

В нарушение норм ст. 10 и 11 Закона № 273-ФЗ и ст. 9 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 23.12.1992 № 4202-1, в названных учреждениях в отношениях подчинения проходят государственную службу лица, находящиеся между собой в близком родстве. Несмотря на наличие неурегулированного конфликта интересов, работодатели в письменной форме о таких фактах уведомлены не были, меры по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов не принимались.

По семи фактам неурегулированного конфликта интересов на государственной службе прокуратурой области 27.05.2015 руководителю УФСИН России по Амурской области внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. Нарушения устранены, одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Среди часто выявляемых прокурорами нарушений законов на данном направлении можно также выделить следующие.

Государственные служащие, осуществляющие функции государственного контроля в сфере морских перевозок, входили в состав учредителей ООО, оказывающего услуги по осмотру и размещению грузов, предъявленных к перевозке на морских судах, с последующей подготовкой документации для предъявления в инспекцию. Вопреки требованиям ст. 11.1 Закона № 273-ФЗ меры по недопущению возможности возникновения конфликта интересов указанными должностными лицами не приняты, непосредственный руководитель о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения не уведомлен. Транспортным прокурором руководителю государственного учреждения внесено представление, по результатам рассмотрения которого приняты меры к устранению нарушений, три должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В нарушение требований п. 14 Положения о комиссиях все заседания комиссии по урегулированию конфликта интересов Управления Росавиации в 2014 г. проведены неправомочным составом.

Вопреки требованиям п. 17.1, 20 Положения о комиссиях обращение ведущего специалиста-эксперта отдела аэропортовой деятельности и воздушных перевозок о намерении после увольнения выполнять иную оплачиваемую работу в ФКП «Аэропорты Дальнего Востока» подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений не рассмотрено, мотивированное заключение по существу обращения не составлено. Заседание комиссии проведено формально, материалы по существу вынесенных на рассмотрение вопросов, а также дополнительные материалы не запрашивались. Решение принято без исследования всех имеющих значение обстоятельств.

Подобные нарушения выявлены в управлениях Госжелдорнадзора и Госморречнадзора.

Так, Дальневосточным транспортным прокурором руководителям указанных территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти внесено три представления, по результатам рассмотрения которых нарушения устранены, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. На противоречащие закону положения о комиссиях принесены протесты, незаконные правовые акты отменены.

Прокуратурой установлено, что в нарушение требований действующего законодательства на должность руководителя государственного предприятия при наличии признаков конфликта интересов принят Г., который согласно выпискам из Единого государственного реестра юридических лиц от 10.03.2015 является учредителем трех действующих юридических лиц, находящихся в хозяйственных отношениях с данным предприятием. В целях устранения нарушений прокурором внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

При рассмотрении представления, внесенного прокурором по факту невыполнения обязанности по принятию мер к предотвращению конфликта интересов, уволился директор департамента по тарифам Н. Основанием для внесения представления послужили результаты проведенной проверки. Установлено, что в

департаменте по тарифам проходит государственную службу супруга сына директора департамента. Должность главного консультанта отдела регулирования цен на продукцию, товары и услуги она занимала по результатам проведенного 03.02.2012 конкурса на замещение вакантной должности. Члены конкурсной комиссии приняли единогласное решение о признании ее победителем. При этом председателем комиссии был директор департамента по тарифам Н., а четверо из семи членов комиссии являлись гражданскими служащими департамента по тарифам, находившимися в его непосредственном служебном подчинении.

Однако при наличии очевидного конфликта интересов в нарушение требований п. 12 ч. 1 ст. 15, ст. 19 Закона № 79-ФЗ Н. меры к предотвращению возникновения и урегулированию конфликта интересов не принял.

Наиболее распространенным нарушением в Северо-Кавказском федеральном округе является прохождение службы близкими родственниками в одном подразделении органа власти при наличии служебной зависимости между ними.

Так, Махачкалинской транспортной прокуратурой выявлен факт прохождения службы в Дагестанской таможне главным государственным таможенным инспектором отдела инспектирования и профилактики правонарушений М. совместно с близкими родственниками (муж – государственный таможенный инспектор отдела контроля за транзитом товаров таможенного поста ЖДПП Дербент, дочь – делопроизводитель отдела документационного обеспечения, брат – старший государственный таможенный инспектор группы по распоряжению имуществом и исполнением постановлений уполномоченных органов, его жена – инспектор по контролю за исполнением поручений отдела инспектирования и профилактики правонарушений).

Вопреки требованию представления, в ходе рассмотрения акта прокурорского реагирования не рассмотрен вопрос о наличии конфликтов интересов между М. и ее родственниками при проведении М., в качестве члена комиссий служебных проверок в отношении указанных лиц, о принятых мерах к недопущению таких конфликтных ситуаций, а также о дисциплинарной ответственности указанных лиц за несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и

неисполнение обязанностей, установленных законодательством в сфере противодействия коррупции.

Данные факты послужили основанием для внесения Махачкалинским транспортным прокурором представления в адрес начальника Дагестанской таможни, по результатам рассмотрения которого нарушения устранены.

Выявляются также нарушения запрета владеть ценными бумагами, (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) при возможности возникновения конфликта интересов.

Например, в ходе проверки исполнения требований закона при заключении контрактов в действиях начальника федерального казенного учреждения (подведомственного МЧС России) Ш. установлены нарушения законодательства о противодействии коррупции, выразившиеся в неурегулировании конфликта интересов, возникшего в результате участия Ш. в управлении коммерческой организацией, учредителем которой является возглавляемое им учреждение.

На основании требований ст. 10, 11, 12.3 Закона № 273-ФЗ и ст. 17–20 Закона № 79-ФЗ, п. 3 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868, п. 6 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2004 № 835, должность начальника Центра ГИМС МЧС России по субъекту Российской Федерации включена в Перечень должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МЧС России, при замещении которых на основании трудового договора работники и граждане, претендующие на их замещение, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный приказом МЧС России от 15.04.2013 № 252

(далее – приказ № 252). Согласно п. 2 приказа № 252 на работников, замещающих должности, указанные в Перечне, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные для федеральных государственных служащих МЧС России в соответствии с законами № 273-ФЗ и № 79-ФЗ.

Между тем Ш. обязанность информировать представителя нанимателя в письменной форме о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения не исполнил.

При проведении проверки деятельности ИФНС России по Ленинскому району г. Оренбурга выявлены нарушения в части непринятия начальником отдела камеральных проверок № 5 С. мер по предотвращению конфликта интересов при прохождении государственной службы.

Установлено, что в 2013 г. в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие оборонно-промышленного комплекса на 2011–2020 годы» между ОАО «Концерн радиостроения «Вега» и ООО «ЛК «Скансориум» заключены договоры для обеспечения нужд обороны и безопасности Российской Федерации на поставку и монтаж грузоподъемного оборудования на общую сумму около 39 млн руб. Одним из контрагентов ООО «ЛК «Скансориум» по данным договорам являлось ООО «Технопром», имеющее признаки фирмы-однодневки. Единственным учредителем и директором ООО «Технопром» К. приходилась матерью начальнику отдела камеральных проверок. Кроме того, ООО «Технопром» зарегистрировано по адресу жительства С., где зарегистрированы и другие коммерческие организации, руководителем которых была К. Все организации состоят (состояли) на учете в указанном подразделении ИФНС.

С целью устранения выявленных нарушений прокуратурой внесено представление, в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов направлена соответствующая информация. В ходе их рассмотрения С. уволилась со службы по собственному желанию.

Проведена проверка исполнения требований Трудового кодекса Российской Федерации, Закона № 273-ФЗ заместителем начальника отдела надзорной деятельности ГУ МЧС России по Республике Татарстан по Заинскому муниципальному району С.

По инициативе прокуратуры аттестационной комиссией МВД по Удмуртской Республики установлен факт несоблюдения оперуполномоченным группы экономической безопасности и противодействия коррупции МО МВД России «Кезский» Т. обязанности по принятию мер по недопущению конфликта интересов. Т., проводя процессуальную проверку поступившего в отдел заявления о ведении двойной бухгалтерии, выплате «серой» заработной платы в ООО «Сфера», главным бухгалтером которого является мать его супруги В., не уведомил в письменной форме непосредственного руководителя (начальника) о возникновении личной заинтересованности.

По материалам проверки прокурора Киясовского района профильной комиссией установлено наличие конфликта интересов в связи с участием главного специалиста-эксперта бухгалтера Управления сельского хозяйства администрации МО «Киясовский район» Г. в ООО «Киясовоагроснаб». Представление прокурора удовлетворено: служащая привлечена к дисциплинарной ответственности, долю участия в обществе продала.

Межрайонной природоохранной прокуратурой направлена информация о возможности возникновения конфликта интересов у начальника Северо-Каспийского отдела контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды обитания Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства (ВКТУ) Т., родственники которого являются учредителями или руководителями юридических лиц, осуществляющих рыболовство на контролируемой им акватории.

В ходе проверки, проведенной в УФСКН России по Новгородской области, установлено, что в должности помощника начальника управления – начальника отделения кадров и воспитательной работы состоит П. При этом в должности главного специалиста-эксперта финансового отдела управления трудится его супруга, у которой он лично принимал справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что может при наличии недостоверных сведений в названных справках повлечь конфликт интересов.

Севастопольской транспортной прокуратурой выявлены факты наличия у сотрудников Севастопольской таможни К. и Г. пакетов акций – участника внешнеэкономической деятельности

ПАО «Крымский содовый завод». В 2014 г. завод 18 раз осуществлял таможенное оформление в Севастопольской таможне, что свидетельствует о возможном конфликте интересов.

В нарушение ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», п. 4.1 ст. 5 Закона № 273-ФЗ К. и Г. не передали принадлежащий им пакет акций ПАО «Крымский содовый завод» в доверительное управление иным лицам и не сообщили в кадровое подразделение Севастопольской таможни для рассмотрения данного вопроса на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Названные факты нашли отражение в представлении, внесенном Севастопольским транспортным прокурором в адрес начальника Севастопольской таможни, по результатам рассмотрения которого два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В рамках осуществления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции и государственной гражданской службе выявлены нарушения норм указанного законодательства, допущенные в Министерстве по строительству, транспорту и дорожному хозяйству Республики Калмыкия.

Распоряжением главы Республики Калмыкия от 31.01.2014 № 11-рг М. назначен на должность заместителя Министра по строительству, транспорту и дорожному хозяйству республики, с ним заключен срочный служебный контракт от 31.01.2014 сроком действия пять лет (до 30.01.2019).

При проверке установлен факт возникновения у М. конфликта интересов на государственной службе по отношению к родному брату – генеральному директору ОАО «Калмыцкое дорожное управление», учредителем которого выступает Республика Калмыкия. Курируя по занимаемой должности вопросы координации и контроля за деятельностью отдела эксплуатации автодорог и отдела дорожного хозяйства министерства, М. 11.03.2014 голосовал в составе совета директоров ОАО «Калмыцкое дорожное управление» за назначение брата генеральным директором общества. Вопреки требованиям ст. 11 Закона № 273-ФЗ М. не принял предусмотренных законом мер по недопущению кон-

фликта интересов и не уведомил своего непосредственного начальника о данной ситуации.

По указанному факту прокуратурой республики внесено представление с требованием о расторжении служебного контракта с М., которое было оставлено без удовлетворения. По требованию прокуратуры представление рассмотрено повторно, требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Между тем, несмотря на установленный прокуратурой республики факт совершения М. коррупционного правонарушения, представителем работодателя (нанимателя) служебный контракт с М. расторгнут не в связи с утратой доверия, как это предусмотрено ч. 1.1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ, а по инициативе гражданского служащего на основании п. 3 ч. 1 ст. 33 названного Закона, что противоречит закрепленному в п. 4 ст. 3 Закона № 273-ФЗ принципу неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В связи с этим 04.12.2015 прокурором республики в Элистинский городской суд направлено исковое заявление о признании приведенного в распоряжении главы Республики Калмыкия от 30.03.2015 № 57-рг основания увольнения М. по п. 3 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ незаконным и об обязанности Администрации главы Республики Калмыкия внести в данное распоряжение изменения, указав в качестве основания увольнения М. ч. 1.1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ (утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему).

Рассмотренные примеры надзорной практики отражают наиболее распространенные нарушения законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Кроме того, в приложении к пособию содержится перечень типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе и порядок действий государственных служащих при возникновении подобных ситуаций¹.

¹ См.: письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования».

3. Организация и пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об урегулировании конфликта интересов на государственной службе

3.1. Методика проведения прокурорских проверок в сфере государственной службы

При организации проверки следует руководствоваться требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также учитывать положения Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276, касающиеся командировок.

В первую очередь необходимо учитывать следующее.

Решение о включении проверки в план принимается на основании неоднократных сообщений в средствах массовой информации, жалоб граждан, информации правоохранительных органов, органов финансового надзора и контроля о нарушениях законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматриваются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

При определении органу (организации) срока предоставления по требованию прокурора статистической и иной информации, справок, документов, других материалов и их копий необходимо руководствоваться принципом разумности.

Установление срока исполнения требования прокурора менее чем в один день возможно в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности

государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

При организации и проведении проверок соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, решение о проведении проверки доводить до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

Срок проведения проверки не должен превышать двадцать рабочих дней. По решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен один раз не более чем на двадцать рабочих дней. Решение о последующем продлении на срок, не превышающий двадцать рабочих дней, может быть принято вышестоящим прокурором или его заместителем.

В отношении органа (организации), осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, срок проведения проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению органа (организации).

При необходимости проведения специальных исследований, экспертиз, ревизий, получения дополнительных документов и информации, которые могут повлиять на выводы проверки, ее проведение может быть приостановлено по решению прокурора или его заместителя на срок до шести месяцев. В случае невозможности завершения в течение шести месяцев указанных мероприятий либо получения необходимых документов и материалов

срок приостановления проверки может быть продлен по решению вышестоящего прокурора или его заместителя.

О продлении (приостановлении, возобновлении) срока проверки уведомляется руководитель или уполномоченный представитель проверяемого органа (организации).

После завершения проверки в течение десяти рабочих дней руководителю или уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) предоставляется право ознакомления с актом проверки.

Согласно абз. 3 п. 2.1.1 Инструкции о порядке направления работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в служебные командировки на территории Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации 19.10.2015 № 578, выезды для проведения проверок состояния законности в поднадзорных органах, доводов обращений, участия в конкретных мероприятиях, выполнения иных разовых поручений, могут осуществляться на основании решений заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, при этом выход прокурора с проверкой в поднадзорный орган должен оформляться как командировка. Указанное решение оформляется в форме распоряжения, в котором указываются основание, сроки проверки и состав комиссии в соответствии с п. 9 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Во внеплановом порядке проверяется только единичное нарушение закона, о котором поступило сообщение.

В настоящее время практика складывается таким образом, что вопрос урегулирования конфликта интересов проверяется в совокупности с другими вопросами исполнения законодательства о противодействии коррупции.

Проверку условно можно разделить на три этапа: подготовительный, этап выявления нарушений, связанный, как правило, с посещением проверяемого органа, и этап принятия мер реагирования.

На подготовительном этапе изучаются сфера деятельности и функции проверяемого государственного органа или организа-

ции, особенно в части полномочий по контролю и надзору, а также в сфере административного судопроизводства, перечень оказываемых государственных услуг, определяются предусмотренные для работников обязанности, запреты и ограничения, установленные законодательством о противодействии коррупции, анализируются нормативные правовые акты, изданные руководством организации в сфере противодействия коррупции, изучается официальный сайт государственного органа (организации).

Затем при необходимости составляется план проверки, утверждаемый руководством органа прокуратуры, в котором излагаются все проверочные мероприятия в соответствующем порядке с указанием конкретных исполнителей.

Решение (в форме уведомления) о проведении проверки необходимо доводить до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки¹.

Для оптимизации решения организационных вопросов в проверяемый государственный орган или организацию может направляться перечень вопросов, подлежащих проверке. В зависимости от характера предстоящей проверки (времени, масштаба проверяемых вопросов) ставится вопрос об обеспечении проверяющих помещениями для работы, необходимым оборудованием, средствами связи и коммуникации, а также оргтехникой. При решении подобных вопросов не следует предусматривать неоправданно короткие сроки исполнения.

Кроме того, при определении нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность проверяемого государственного органа по профилактике коррупции, необходимо обратить внимание на наличие перечня должностей государственной службы, на которые распространяются требования закона об антикоррупционных обязанностях, запретах и ограничениях, организационно-распорядительного документа, регламентирующего вопросы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и конфликту интересов, а также нормативных актов по вопросам профилактики коррупции в проверяемых органах.

¹ Пункт 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265.

В зависимости от функций и уровня проверяемого государственного органа в некоторых случаях целесообразно привлечь к участию в проверке специалиста Росфинмониторинга, ФАС России. Для этого в соответствующие службы заблаговременно направляются обращения с просьбой выделить специалиста для проверки.

На данном этапе можно проверить наличие на сайте организации или ее подразделения в сети Интернет сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера соответствующих государственных служащих и их родственников. Указанные сведения должны размещаться ежегодно и постоянно находиться на сайте (выявлялись факты формального размещения таких сведений на короткое время). Проверяются наличие нормативной основы размещения сведений – соответствующего организационно-распорядительного документа, их полнота, своевременность, срок.

На этапе собственно проверки государственного органа алгоритм действий следующий.

Изучаются личные дела государственных служащих, при этом согласие проверяемых не требуется. В соответствии с п. 2.1 ст. 4 Закона о прокуратуре органы прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных (с учетом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации).

Количество личных дел определяется исходя из общего числа государственных служащих и с учетом возможностей группы проверяющих. Как правило, изучению подлежат личные дела всех государственных служащих, включенных в соответствующие перечни.

Просматривая должностные регламенты (служебные обязанности) государственных служащих, можно выделить лиц, занимающихся вопросами закупок, выполняющих контрольные

или надзорные функции, а также в ведении которых находятся вопросы привлечения к административной ответственности.

Вместе с тем в обязательном первоочередном порядке изучаются личные дела:

руководителей;

государственных служащих, замещающих должности, подверженные коррупционным рискам (исходя из функций, изложенных в должностных регламентах). Зачастую в утвержденные перечни должностей, при назначении на которые и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о доходах, включены не все должности, подверженные коррупционным рискам;

государственных служащих, замещающих должности, включенные в перечни должностей, при назначении на которые и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о доходах и расходах.

В целях выявления нарушения запретов занятия предпринимательской деятельностью и аффилированности организаций – участников закупок с государственными служащими обращается внимание на прежнее место работы государственного служащего и его родственников, на сведения из справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (наличие ценных бумаг, доход от преподавательской деятельности), на участие аффилированных с работниками проверяемого органа организаций в повышении квалификации его государственных служащих. Изучаются должностные обязанности, круг вопросов, входящих в компетенцию государственного служащего, договоры (контракты) о закупках.

Если в личном деле имеется информация об оказании государственному служащему услуг имущественного характера (например, кредитование), следует проверить соответствие условий договора среднерыночным для выявления фактов предоставления необоснованных преимуществ. Кроме того, необходимо изучать возможные сведения об участии государственного служащего в органах управления коммерческих организаций, анализируя при этом конкретные ситуации на предмет наличия конфликта интересов.

В случае, если в обязанности государственного служащего входит организация закупок, обращают внимание на трудовую деятельность его родственников в организациях, участвующих в закупках.

Изучается штатное расписание на предмет выявления родственников, подчиненных или подконтрольных друг другу.

Обращается внимание на отсутствие судимости, при наличии сомнений в достоверности данных направляется запрос в ГИАЦ МВД России. Срок исполнения запроса не более одного месяца.

Если государственный служащий имеет доход от акций, то такие акции должны находиться в доверительном управлении.

В случае наличия информации о пристрастии государственного служащего к дорогостоящим путешествиям за пределы России либо при наличии оснований полагать, что лицо осуществляет крупные незадекларированные расходы за рубежом, имеет смысл направить запросы в Пограничную службу ФСБ России на предмет уточнения частоты пересечения лицом государственной границы Российской Федерации. Срок исполнения запроса составляет до 30 дней. Если места пересечения границы известны, то срок может быть существенно сокращен.

С проверкой достоверности информации о счетах и вкладах имеются определенные сложности. Как известно, такая информация является банковской тайной, а прокурор отсутствует среди лиц, имеющих доступ к таким сведениям на основании Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Этим обоснованы многочисленные отказы кредитных учреждений на соответствующие требования органов прокуратуры.

Вместе с тем полномочия прокурора и обязательность исполнения его требований, установленные Законом о прокуратуре, в некоторых случаях позволяют добиться представления кредитными организациями запрашиваемых сведений или судебного решения о привлечении виновных в неисполнении законных требований прокурора к административной ответственности. Однако такие факты носят единичный характер, в подавляющем большинстве случаев в представлении сведений отказывается.

В связи с этим следует направлять соответствующие запросы в Росфинмониторинг, уполномоченный на истребование сведений о движении средств по счетам и вкладам в кредитных учреждениях. В случаях, когда необходимость в получении такого рода информации носит массовый характер, к участию в проверке привлекают специалиста Росфинмониторинга.

Все названные запросы должны быть обоснованы и оформлены надлежащим образом.

Кроме того, целесообразно изучить личные дела государственных служащих, уволенных с государственной службы в последние два года, чтобы выяснить, обращался ли бывший государственный служащий за согласием соответствующей комиссии в случае обязательности таких действий.

В организациях, не являющихся органами исполнительной власти, запрашиваются сведения о вновь принятых на работу для проверки исполнения работодателем обязанности направлять уведомление по последнему месту службы бывшего государственного (муниципального) служащего.

По итогам проверки готовится акт (справка), который подписывается всеми участниками комиссии и направляется для ознакомления руководителю проверяемого органа (организации). С учетом поступивших на справку замечаний при наличии оснований готовятся акты прокурорского реагирования.

3.2. Правовые и организационные проблемы надзорной деятельности прокуратуры по предупреждению конфликта интересов

Изучение практики выявления фактов конфликта интересов на государственной службе позволило обозначить ряд проблем правового характера и некоторые организационные трудности.

Так, формы прокурорского реагирования зачастую не соответствуют фактическим обстоятельствам. Вместо представления направляется информация в комиссию.

Сложилась практика, когда при направлении прокурорами в комиссии соответствующей информации служебный контракт (трудовой договор) с государственными гражданскими служащими, допустившими конфликт интересов, расторгается по ини-

циативе служащего. Часто это происходит по «согласованию» с работодателем. Закон это не запрещает. Таким образом, никаких негативных последствий для названных лиц это не влечет, а также не препятствует замещению в дальнейшем должностей государственной службы.

Указанный подход не способствует повышению эффективности профилактики коррупционных правонарушений путем предотвращения конфликта интересов, поскольку не лишает должностное лицо возможности совершать коррупционные правонарушения в дальнейшем.

Комиссии, как правило, в силу ограниченных полномочий и иных причин, прежде всего связанных с искаженным пониманием принципа корпоративности, не могут установить факт личной заинтересованности служащего. В связи с этим значительное количество направляемых прокурорами в комиссии информации не находит своего подтверждения.

Нередко допускается необоснованная квалификация прокурорами действий (бездействия) должностных лиц как совершенных в условиях конфликта интересов при отсутствии таких признаков.

Например, прокуратурой Республики Башкортостан в ходе проверки в государственном учреждении – региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Башкортостан установлено, что в учреждении работают консультант отдела администрирования страховых взносов Л. и главный специалист отдела социальных программ А. – дочери руководителя учреждения М. Основываясь лишь на факте родственных отношений, прокуратура республики ошибочно пришла к выводу о наличии в действиях руководителя учреждения конфликта интересов. При этом не было учтено, что законодатель, употребив в ст. 10 Закона № 273-ФЗ термин «ситуация» (характеризуемый однократностью и неповторимостью событий), а не, например, термин «состояние» (обозначающий относительно стабильные параметры какого-либо объекта), определил, что такие случаи могут не соответствовать требованиям закона только в связи с принятием конкретного управленческого решения.

Подобный вывод о наличии конфликта интересов в действиях министра лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской

области П. необоснованно сделала прокуратура Сахалинской области в протесте на распоряжение министерства о переводе супруги министра Н. с должности главного специалиста 2 разряда отдела планирования исполнения полномочий управления текущего и перспективного планирования на должность советника отдела организации воспроизводства лесов департамента лесов министерства. По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования Н. с занимаемой должности уволена.

Между тем оценка действий должностного лица дана без подтверждения такого необходимого признака конфликта интересов, как причинение (возможность причинения) кому-либо вреда. В связи с этим увольнение Н., не допустившей никакого нарушения закона, следует отнести к негативному последствию прокурорского вмешательства.

Без учета требований ст. 10 Закона № 273-ФЗ прокуратура Брянской области необоснованно пришла к выводу о возможности возникновения конфликта интересов ввиду наличия у начальника Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Фокинском районе городского округа г. Брянска 100% доли участия в ООО «Строительная компания «Пионер». Но наличие полномочий по осуществлению контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное пенсионное страхование абсолютно всех организаций, расположенных на территории района, само по себе не образует ситуации для возникновения конфликта интересов, поскольку не создает возможности для получения начальником управления или иным лицом денег, имущества, а также имущественных прав. При этом не возникает противоречия между личными интересами должностного лица и правами и законными интересами граждан, организации, общества или государства. Такое противоречие может возникнуть, например, при назначении проверки правильности начисления и уплаты пенсионных взносов указанным обществом.

Оценивая результаты проверок на предмет наличия в действиях государственных служащих конфликта интересов, необходимо устанавливать следующие признаки:

диспозиция конфликта интересов, данная в законодательстве, предполагает исключительно умышленное деяние, т.е. осо-

знание виновным всех элементов конфликта, включая наличие выгодоприобретателя;

возможность возникновения конфликта интересов должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией конкретных, а не абстрактных должностных (служебных) функций (обязанностей), а также с возникновением (непосредственной возможностью возникновения) правоотношений, характеризующихся различными интересами (когда служащий оказался в условиях непосредственного принятия решения);

возможность извлечения материальной выгоды в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) должна быть непосредственной, реальной и закономерной (не случайной) реализацией государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей.

Для определения наличия в действиях (бездействии) должностного лица конфликта интересов обязательна личная заинтересованность государственного служащего, которая влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей и возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) 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 он и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Следует также иметь в виду, что участие в деятельности коммерческой организации, родственные связи, дружеские отношения не являются единственным и достаточным признаком конфликта интересов.

Как отмечают исследователи, оценочный характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет даже самому граждан-

скому служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт¹.

Например, как оценить ситуацию, при которой государственный служащий проводит проверку в отношении юридического лица, в котором руководящую должность занимает его близкий родственник? В данном случае можно предположить, что проверяемое юридическое лицо заинтересовано не расторгать трудовые отношения с близким родственником представителя органа федерального государственного контроля (надзора) при условии, что результаты проверки не повлекут финансовых или иных санкций. Кроме того, не исключено, что в случае «благоприятного» для юридического лица исхода проверки близкий родственник представителя органа федерального государственного контроля (надзора) получит материальное поощрение в виде стимулирующих выплат или иных дополнений к заработной плате. Иными словами, оценивая описанную ситуацию, комиссия по соблюдению требований к урегулированию конфликта интересов может прийти к заключению о наличии конфликта интересов.

Аналогичное решение комиссии по урегулированию конфликта интересов было предметом рассмотрения Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону (решение по делу № 2-105/12 от 29.03.2012, оставленное в силе судебными актами апелляционной и кассационной инстанций, принятыми Ростовским областным судом). При этом суд рассматривал ситуацию, при которой один из супругов, являющийся государственным гражданским служащим, неоднократно проводил проверки в отношении юридического лица, в котором руководящую должность занимал другой супруг (осуществляющий деятельность, не связанную с целью проверки). Судебные инстанции в данном случае не усмотрели наличие конфликта интересов. В частности, в решении Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону указано, что «в основании конфликта интересов лежит материальный аспект:

¹ См.: *Шишов М.А.* Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов // Администрат. право и процесс. 2014. № 6; *Новоселова Н.В.* Конфликт интересов на государственной службе: некоторые проблемы правопонимания // Администрат. право и процесс. 2010. № 6; *Чаннов С.Е.* Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Администрат. право. 2009. № 2.

возможность получения гражданским служащим (или членами его семьи) при исполнении должностных обязанностей доходов, иной материальной выгоды. Представитель ответчика пояснил, что участие гражданского служащего в документарных проверках общества, где работает ее муж, не исключает получение выгоды в виде премий последнему. Однако это лишь предположение, на основании которого не может быть вменено в вину неисполнение госслужащим своих должностных обязанностей по названному мотиву». В судебном решении также обращено внимание на то, что «понятия конфликт интересов или возможность его возникновения содержат конкретный смысл, а именно полученная в связи с исполнением госслужащим должностных обязанностей материальная выгода либо реальная возможность ее получения с учетом конкретной ситуации. Например, членство госслужащего в комиссии по проведению тендера на муниципальный контракт, сопряженное с участием в конкурсе его родственника, имеет все признаки возможного возникновения конфликта интересов, так как в случае объявления родственника выигравшим госслужащий действительно может иметь материальную выгоду. В рассматриваемом же случае выводы ответчика о возможности возникновения конфликта интересов абстрактны и не подтверждены фактическими данными».

Организация прокурорского надзора с учетом названных факторов позволит повысить эффективность данной деятельности и в определенной степени избежать организационных трудностей.

3.3. Основные направления совершенствования организации и осуществления прокурорского надзора об урегулировании конфликта интересов государственных служащих

В целях усиления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в целом и урегулирования конфликта интересов в частности необходимо обращать особое внимание на использование полномочий вопреки интересам службы, не ограничиваться формальной проверкой достоверности представленных сведений о доходах, проверять с привлечением кон-

тролирующих и правоохранительных органов скрытую аффилированность с коммерческими организациями.

Срок органу (организации) в требовании прокурора о предоставлении статистической и иной информации, справок, документов, других материалов и их копий устанавливать, руководствуясь принципом разумности.

Установление срока исполнения требования прокурора менее чем в один день возможно в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

При организации и проведении проверок соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, решение о проведении проверки доводить до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

Срок проведения проверки не должен превышать двадцать рабочих дней, однако по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен один раз не более чем на двадцать рабочих дней. Решение о последующем продлении на срок, не превышающий двадцать рабочих дней, может быть принято вышестоящим прокурором или его заместителем.

В отношении органа (организации), осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, срок проведения проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному струк-

турному подразделению, региональному отделению органа (организации).

В случае проведения специальных исследований, экспертиз, ревизий, получения дополнительных документов и информации, которые могут повлиять на выводы проверки, ее проведение может быть приостановлено по решению прокурора или его заместителя на срок до шести месяцев. В случае невозможности завершения в течение шести месяцев указанных мероприятий либо получения необходимых документов и материалов срок приостановления проверки может быть продлен по решению вышестоящего прокурора или его заместителя.

О продлении (приостановлении, возобновлении) срока проверки уведомляется руководитель или уполномоченный представитель проверяемого органа (организации).

После завершения проверки в течение десяти рабочих дней руководителю или уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) предоставляется право ознакомления с актом проверки.

При реализации предоставленных полномочий следует формулировать требования и определять порядок обращения в суд в соответствии с нормами ГПК РФ и позицией Верховного Суда Российской Федерации¹, согласно которой прокурор, обращаясь в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов и возможности его возникновения между муниципальным служащим и его родственником – участником коммерческой организации, мотивировал свои требования тем, что муниципальный служащий в силу занимаемой должности обладал информацией об условиях проведения конкурсов и о выделяемых бюджетных средствах, вследствие чего эти обстоятельства могли повлиять на результаты конкурсов, победителем которых стала данная организация. Кроме того, прокурор установил, что в муниципальную адресную программу по проведению капитального ремонта включались только те многоквартирные дома, которые находились в управлении этого юридического ли-

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 71-КГ15-10 в связи с кассационной жалобой Чергиченко Г.С. на решение Неманского городского суда Калининградской области и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградской области.

ца. Однако муниципальный служащий мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов не принял, письменно представителя нанимателя о возникшей ситуации не уведомил. При этом суд счел, что заявление прокурора связано с последующим разрешением спора о праве в связи с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, влекущим увольнение служащего с занимаемой должности, поэтому подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

При рассмотрении вопроса о необходимости устранения нарушения, связанного с непринятием мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, и обязанности уволить в связи с утратой доверия силой судебного решения прокурорам предлагается учитывать мнение Генеральной прокуратуры Российской Федерации, изложенное в информационном письме от 15.10.2014 № 86-13-2014/Иф 2885-14.

Заключение

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 03.12.2015 Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. В.В. Путин подчеркнул, что вопросы противодействия коррупции действительно волнуют общество. Коррупция – препятствие для развития России. «...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».

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.Б. Иванов на заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 26.01.2016 также отметил, что приоритетами 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.

В октябре 2015 г. формулировка ч. 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ изменилась, однако в совокупности со значением понятия «коррупция», установленного ст. 1 названного Закона, это не позволяет прямо расценивать возможность получения каких-либо выгод (преимуществ), не имеющих прямого имущественного выражения, в качестве личной заинтересованности.

В связи с этим стоящие перед органами прокуратуры задачи по осуществлению надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов на государственной службе представляют особую актуальность.

Вместе с тем с учетом динамичного развития антикоррупционного законодательства в целом и в данной сфере в частности, в целях реализации поставленных перед прокурорами задач возникает необходимость на основании изучения практики прокурорского надзора на данном направлении выработать общий подход к проведению проверок исполнения законов в рассматриваемой части.

В пособии отражены основные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов на государственной службе, включая правовые основы данной деятельности, обобщение практики с приведением наиболее ярких примеров выявленных прокурорами случаев конфликта интересов на государственной службе и способов их урегулирования. Основной акцент сделан на методике проведения проверок исполнения государственными служащими норм законодательства в указанной части. В приложении к пособию приведены типичные с точки зрения Минтруда России ситуации конфликта интересов на государственной службе, способы их урегулирования с подробными комментариями, что будет способствовать повышению эффективности работы прокуроров.

**Типовые ситуации конфликта интересов
на государственной службе Российской Федерации,
предложения Минтруда России о порядке и мерах
их урегулирования**

1. Конфликт интересов, связанный с выполнением отдельных функций государственного управления в отношении родственников и (или) иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего

1.1. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления и (или) в принятии кадровых решений в отношении родственников и (или) иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего

Меры предотвращения и урегулирования

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

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных обязанностей, предполагающих непосредственное взаимодействие с родственниками и (или) иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего. Например, временно вывести государственного служащего из состава конкурсной комиссии, если одним из кандидатов на замещение вакантной должности государственной службы является его родственник.

Комментарий

Осуществление государственным служащим функций государственного управления или участие в принятии кадровых решений в отношении родственников является одной из наиболее явных ситуаций конфликта интересов. Существует множество разновидностей подобной ситуации, например:

государственный служащий является членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности государственного

органа. При этом одним из кандидатов на вакантную должность в этом государственном органе является родственник государственного служащего;

государственный служащий является членом аттестационной комиссии (комиссии по урегулированию конфликта интересов, комиссии по проведению служебной проверки), которая принимает решение (проводит проверку) в отношении родственника государственного служащего.

При этом необходимо отметить, что далеко не любое выполнение функций государственного управления в отношении родственников влечет конфликт интересов. В частности, если государственный служащий предоставляет государственные услуги, получение которых одним заявителем не влечет отказа в предоставлении услуги другим заявителям, и при этом не обладает дискреционными полномочиями, позволяющими оказывать кому-либо предпочтение, вероятность возникновения конфликта интересов при предоставлении таких услуг родственникам в большинстве случаев является незначительной.

2. Конфликт интересов, связанный с выполнением иной оплачиваемой работы

2.1. Описание ситуации

Государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственный служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Уведомительный порядок направления государственным служащим представителю нанимателя информации о намерении осуществлять иную оплачиваемую работу не требует получения согласия представителя нанимателя. Представитель нанимателя не вправе запретить государственному служащему выполнять иную оплачиваемую работу.

Вместе с тем в случае возникновения у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, государственный служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. Определение степени своей личной заинтересованности, являющейся квалифицирующим признаком возникновения конфликта интересов, остается ответственностью самого государственного служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

При наличии конфликта интересов или возможности его возникновения государственному служащему рекомендуется отказаться от предложений о выполнении иной оплачиваемой работы в организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

В случае, если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации государственный служащий уже выполнял или выполняет в ней иную оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в данной организации.

В случае, если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации родственники государственного служащего выполняют в ней оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

В случае, если государственный служащий самостоятельно не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, в которой государственный служащий или его родственники выполняют иную оплачиваемую работу.

Комментарий

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представи-

теля нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. При этом ситуация, при которой гражданский служащий получает или собирается получить материальную выгоду от организации, на деятельность которой он может повлиять своими действиями и решениями, является типичным примером конфликта интересов. В данном случае личная заинтересованность гражданского служащего может негативно влиять на исполнение им должностных обязанностей и породить сомнения в его беспристрастности и объективности.

Действующее законодательство не устанавливает прямых ограничений на трудоустройство родственников государственного служащего. Тем не менее ситуация, когда родственники государственного служащего владеют проверяемой им организацией, работают в ней или устраиваются в нее на работу, по сути, схожа с ситуацией, рассмотренной в п. 1.1 данного Обзора. В соответствии с ч. 3 ст. 19 Закона № 79-ФЗ под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов не только для самого гражданского служащего, но и для членов его семьи или ряда иных лиц.

По иным видам государственной службы установлен более жесткий запрет на осуществление иной оплачиваемой работы. Так, в частности, сотруднику органов внутренних дел запрещается работать по совместительству на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, не входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (ч. 4 ст. 34 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

2.2. Описание ситуации

Государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняют оплачиваемую работу в организации, предоставляющей платные услуги другой организации. При этом государственный служащий осуществляет в отношении последней отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

При направлении представителю нанимателя предварительного уведомления о выполнении иной оплачиваемой работы государственному служащему следует полно и подробно изложить, в какой степени выполнение им этой работы связано с его должностными обязанностями. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в организации.

В случае, если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации, получающей платные услуги, родственники государственного служащего уже выполняли оплачиваемую работу в организации, оказывающей платные услуги, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется подробно рассмотреть обстоятельства выполнения государственным служащим иной оплачиваемой работы. Особое внимание следует уделять фактам, указывающим на возможное использование государственным служащим своих полномочий для получения дополнительного дохода, например:

услуги, предоставляемые организацией, оказывающей платные услуги, связаны с должностными обязанностями государственного служащего;

государственный служащий непосредственно участвует в предоставлении услуг организации, получающей платные услуги;

организация, оказывающая платные услуги, регулярно предоставляет услуги организациям, в отношении которых государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления и т.д.

При обнаружении подобных фактов представителю нанимателя рекомендуется принять решение о том, что выполнение иной оплачиваемой работы влечет конфликт интересов, и отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, получающей платные услуги.

Комментарий

При регулировании подобных ситуаций особого внимания заслуживают случаи, когда организация, оказывающая платные услуги, предоставляет организации, получающей платные услуги, напрямую связанные с должностными обязанностями государственного служащего, например, консультирует по порядку проведения проверок, проводит работы, необходимые для устранения нарушений, готовит необходимые документы для представления их в государственные органы и т.д. В этом случае государственный служащий не только осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении организации, которая приносит или принесла ему (его родственникам) материальную выгоду, но и, по сути, оценивает результаты собственной работы.

2.3. Описание ситуации

Государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняет оплачиваемую работу в организации, которая является материнской, дочерней или иным образом аффилированной с иной организацией, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

При направлении представителю нанимателя предварительного уведомления о выполнении иной оплачиваемой работы государственному служащему следует полно изложить, каким образом организация, в которой он собирается выполнять иную оплачиваемую работу, связана с организациями, в отношении которых он осуществляет отдельные функции государственного управления. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в материнских, дочерних и иным образом аффилированных организациях.

В случае, если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации родственники государственного служащего уже выполняли оплачиваемую работу в аффилированной организации, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, являющейся материнской, дочерней или иным образом аффилированной с той организацией, в которой государственный служащий выполняет иную оплачиваемую работу.

2.4. Описание ситуации

Государственный служащий на платной основе участвует в выполнении работы, заказчиком которой является государственный орган, в котором он замещает должность.

Меры предотвращения и урегулирования

Представителю нанимателя рекомендуется указать государственному служащему, что выполнение подобной иной оплачиваемой работы влечет конфликт интересов. В случае, если государственный служащий не предпринимает мер по урегулированию конфликта интересов и не отказывается от личной заинтересованности, рекомендуется рассмотреть вопрос об отстранении государственного служащего от замещаемой должности.

Непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы.

2.5. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в принятии решения о закупке государственным органом товаров, являющихся результатами интеллектуальной деятельности, исключительными правами на которые обладает он сам, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. При этом рекомендуется по возможности отказаться от участия в соответствующем конкурсе.

Представителю нанимателя рекомендуется вывести государственного служащего из состава комиссии по размещению заказа на время проведения конкурса, в результате которого у государственного служащего есть личная заинтересованность.

3. Конфликт интересов, связанный с владением ценными бумагами, банковскими вкладами

3.1. Описание ситуации

Государственный служащий и (или) его родственники владеют ценными бумагами организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

В случае если государственный служащий владеет ценными бумагами организации, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления, он обязан уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме, а также передать ценные бумаги в доверительное управление.

Существует проблема выбора управляющей организации или доверительного управляющего, которым государственный служащий может доверить управление принадлежащими ему ценными бумагами. Кроме того, передача ценных бумаг в доверительное управление не обязательно повлечет исключение возникновения конфликта интересов, т.е. не всегда может быть признана исчерпывающей мерой, в связи с этим государственным служащим может быть принято добровольное решение об отчуждении ценных бумаг.

В случае, если родственники государственного служащего владеют ценными бумагами организации, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления, государственный служащий обязан уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной

заинтересованности в письменной форме. При этом в целях урегулирования конфликта интересов государственному служащему необходимо рекомендовать родственникам передать ценные бумаги в доверительное управление либо рассмотреть вопрос об их отчуждении.

До принятия государственным служащим мер по урегулированию конфликта интересов представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, ценными бумагами которой владеет государственный служащий или его родственники.

Комментарий

Ситуация в целом аналогична рассмотренным примерам с выполнением иной оплачиваемой работы. При этом необходимо учитывать, что в случае, если владение государственным служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги в доверительное управление.

Для родственников государственного служащего ограничений на владение ценными бумагами не установлено. Тем не менее наличие в собственности у родственников государственного служащего ценных бумаг организации, на деятельность которой государственный служащий может повлиять в ходе исполнения должностных обязанностей, также влечет конфликт интересов.

При рассмотрении данной ситуации необходимо отметить, что отсутствует коллизия норм ст. 11 и 12.3 Закона № 273-ФЗ. Статья 12.3 устанавливает обязанность передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов, в случае если владение этими ценными бумагами приводит или может привести к конфликту интересов. Аналогичные положения установлены в качестве запретов для государственных служащих в федеральных законах, регулирующих прохождение различных видов государственной службы (для гражданской службы – ч. 2 ст. 17 Закона № 79-ФЗ). Такие предписания являются общим для всех государственных служащих запретом, связанным с государственной службой.

В то же время в ст. 11 Закона № 273-ФЗ предусмотрены меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, что в свою очередь предполагает применение изложенных в ней положений при наличии конкретной ситуации, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Таким образом, исходя из анализа взаимосвязанных положений ч. 2, 4 и 6 ст. 11 указанного Закона, предусмотренная обязанность государственного служащего передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление является мерой предотвращения и урегулирования конфликта интересов в конкретной ситуации, когда государственному служащему стало известно о возможности такого конфликта.

3.2. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении банков и кредитных организаций, в которых сам государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, имеют вклады либо взаимные обязательства, связанные с оказанием финансовых услуг (кредитные обязательства, оказание брокерских услуг по участию в организованных торгах на рынке ценных бумаг и др.).

Меры предотвращения и урегулирования

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

Представителю нанимателя рекомендуется до принятия государственным служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении банков и кредитных организаций, в которых сам государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, имеют вклады либо взаимные обязательства, связанные с оказанием финансовых услуг (кредитные обязательства, оказание брокерских услуг по участию в организованных торгах на рынке ценных бумаг и др.).

4. Конфликт интересов, связанный с получением подарков и услуг

4.1. Описание ситуации

Государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, получают подарки или иные блага (бесплатные услуги, скидки, ссуды, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д.) от физических лиц и/или организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему и его родственникам рекомендуется не принимать подарки от организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, вне зависимости от стоимости этих подарков и поводов дарения.

Представителю нанимателя, в случае если ему стало известно о получении государственным служащим подарка от физических лиц или организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, необходимо оценить, насколько полученный подарок связан с исполнением должностных обязанностей.

Если подарок связан с исполнением должностных обязанностей, то в отношении государственного служащего должны быть применены меры дисциплинарной ответственности, учитывая характер совершенного государственным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

Если подарок не связан с исполнением должностных обязанностей, то государственному служащему рекомендуется указать на то, что получение подарков от заинтересованных физиче-

ских лиц и организаций может нанести урон репутации государственного органа и поэтому является нежелательным вне зависимости от повода дарения.

В случае если представитель нанимателя обладает информацией о получении родственниками государственного служащего подарков от физических лиц и (или) организаций, в отношении которых государственный служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, рекомендуется:

указать государственному служащему, что факт получения подарков влечет конфликт интересов;

предложить вернуть соответствующий подарок или компенсировать его стоимость;

до принятия государственным служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц и организаций, от которых был получен подарок.

Комментарий

Установлен запрет государственным служащим получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц.

Вместе с тем проверяемая организация или ее представители могут попытаться подарить государственному служащему подарок в связи с общепринятым поводом, например, в связи с днем рождения или иным праздником. В данной ситуации подарок не может однозначно считаться полученным в связи с исполнением должностных обязанностей и, следовательно, возникает возможность обойти запрет, установленный в законодательстве. Тем не менее необходимо учитывать, что получение подарка от заинтересованной организации ставит государственного служащего в ситуацию конфликта интересов. Полученная выгода может негативно повлиять на исполнение им должностных обязанностей и объективность принимаемых решений. Кроме того, такие действия могут вызвать у граждан обоснованные сомнения в беспристрастности государственного служащего и тем самым нанести ущерб репутации государственного органа и государственной службе в целом.

То же самое относится и к подаркам, получаемым от заинтересованной организации родственниками государственного служащего. Действующее законодательство не устанавливает никаких ограничений на получение подарков и иных благ родственниками государственных служащих. Несмотря на это, следует учитывать, что в большинстве случаев подобные подарки вызваны желанием обойти существующие нормативные ограничения и повлиять на действия и решения государственного служащего.

4.2. Описание ситуации

Государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении физических лиц или организаций, которые предоставляли или предоставляют услуги, в том числе платные, государственному служащему, его родственникам или иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему необходимо уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности,

Представителю нанимателя следует оценить, действительно ли отношения государственного служащего с указанными физическими лицами и организациями могут привести к необъективному исполнению им должностных обязанностей. Если вероятность возникновения конфликта интересов высока, рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц или организаций, которые предоставляли или предоставляют услуги, в том числе платные, государственному служащему, его родственникам или иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

4.3. Описание ситуации

Государственный служащий получает подарки от своего непосредственного подчиненного.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему рекомендуется не принимать подарки от непосредственных подчиненных вне зависимости от

их стоимости и повода дарения. Особенно строго подходить к получению регулярных подарков от одного дарителя.

Представителю нанимателя, которому стало известно о получении государственным служащим подарков от непосредственных подчиненных, следует указать государственному служащему на то, что подобный подарок может рассматриваться как полученный в связи с исполнением должностных обязанностей, в связи с чем подобная практика может повлечь конфликт интересов, а также рекомендовать государственному служащему вернуть полученный подарок дарителю в целях предотвращения конфликта интересов.

5. Конфликт интересов, связанный с имущественными обязательствами и судебными разбирательствами

5.1. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении организации, перед которой сам государственный служащий и (или) его родственники имеют имущественные обязательства.

Меры предотвращения и урегулирования

В этом случае государственному служащему и его родственникам рекомендуется урегулировать имеющиеся имущественные обязательства (выплатить долг, расторгнуть договор аренды и т.д.). При невозможности сделать это, государственному служащему необходимо уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме.

Представителю нанимателя рекомендуется, по крайней мере, до урегулирования имущественного обязательства отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, перед которой сам государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, имеют имущественные обязательства.

5.2. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении кредиторов организации, владельцами или работниками которых являются родственники государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования

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

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении кредиторов организации, владельцами или сотрудниками которых являются родственники государственного служащего или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

5.3. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении организации, которая имеет имущественные обязательства перед государственным служащим, его родственниками или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования

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

Представителю нанимателя рекомендуется, по крайней мере, до урегулирования имущественного обязательства отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, которая имеет имущественные обязательства перед государственным служащим, его родственниками или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

5.4. Описание ситуации

Государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, участвуют в деле, рассматриваемом в судебном разбирательстве с физическими лицами и организациями, в отношении которых государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

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

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц и организаций, которые находятся в стадии судебного разбирательства с государственным служащим, его родственниками или иными лицами, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

6. Конфликт интересов, связанный с взаимодействием с бывшим работодателем и трудоустройством после увольнения с государственной службы

6.1. Описание ситуации

Государственный служащий участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении организации, владельцем, руководителем или работником которой он являлся до поступления на государственную службу.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему в случае поручения ему отдельных функций государственного управления в отношении организации, владельцем, руководителем или работником которой он являлся до поступления на государственную службу, рекомендуется уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о факте предыдущей работы в данной организации и о возможности возникновения конфликтной ситуации.

Представителю нанимателя рекомендуется оценить, могут ли взаимоотношения государственного служащего с бывшим работодателем повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей и повлечь конфликт интересов. В случае, если существует большая вероятность возникновения конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении бывшего работодателя.

Комментарий

Государственный служащий, поступивший на государственную службу в государственный орган из организации частного сектора, может сохранить дружеские отношения со своими бывшими коллегами и симпатию к этой организации в целом. Возможна и обратная ситуация, при которой государственный служащий по тем или иным причинам испытывает неприязнь к бывшему работодателю.

И дружеское, и враждебное отношение к проверяемой организации могут воспрепятствовать объективному исполнению государственным служащим его должностных обязанностей.

Наличие симпатии или антипатии к бывшему работодателю в соответствии с действующим законодательством не может считаться личной заинтересованностью, так как не влечет возможности получения доходов для государственного служащего, членов его семьи или организаций, с которыми государственный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Тем не менее следует учитывать, что в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий обязан не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей.

6.2. Описание ситуации

Государственный служащий ведет переговоры о трудоустройстве после увольнения с государственной службы на работу в организацию, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему рекомендуется воздерживаться от ведения переговоров о последующем трудоустройстве с организациями, в отношении которых он осуществляет отдельные функции государственного управления. При поступлении соответствующих предложений от проверяемой организации государственному служащему рекомендуется отказаться от их обсуждения до момента увольнения с государственной службы.

В случае, если указанные переговоры о последующем трудоустройстве начались, государственному служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного

начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности.

Представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, с которой он ведет переговоры о трудоустройстве после увольнения с государственной службы.

С трудоустройством бывших государственных служащих также связан ряд ситуаций, которые могут повлечь конфликт интересов и нанести ущерб репутации государственного органа, но при этом не могут быть в необходимой степени урегулированы в рамках действующего законодательства, например:

бывший государственный служащий поступает на работу в частную организацию, регулярно взаимодействующую с государственным органом, в котором государственный служащий ранее замещал должность;

бывший государственный служащий создает собственную организацию, существенной частью деятельности которой является взаимодействие с государственным органом, в котором государственный служащий ранее замещал должность;

государственный служащий продвигает определенные проекты с тем, чтобы после увольнения с государственной службы заниматься их реализацией.

7. Ситуации, связанные с явным нарушением государственным служащим установленных запретов

7.1. Описание ситуации

Государственный служащий получает награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) от иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Меры предотвращения и урегулирования

В соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные

обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

Представителю нанимателя при принятии решения о предоставлении или непредоставлении разрешения рекомендуется уделить особое внимание основанию и цели награждения, а также тому, насколько получение гражданским служащим награды, почетного и специального звания может породить сомнение в его беспристрастности и объективности.

7.2. Описание ситуации

Государственный служащий в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий обнаруживает нарушения законов и рекомендует организации для устранения нарушений воспользоваться услугами конкретной компании, владельцами, руководителями или сотрудниками которой являются родственники государственного служащего или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему при выявлении в ходе контрольно-надзорных мероприятий нарушений законов рекомендуется воздержаться от дачи советов относительно того, какие организации могут быть привлечены для устранения этих нарушений.

Комментарий

Ситуация в целом аналогична ситуации, рассмотренной в п. 2.2. При этом «советы», предоставляемые государственным служащим проверяемым организациям, могут быть по-разному оформлены: они могут предоставляться в устной форме, в форме писем, перечни рекомендуемых организаций могут размещаться на сайте соответствующего государственного органа и т.д. В любом случае, если государственный служащий не просто информирует проверяемую организацию обо всех компаниях, предоставляющих в данном регионе услуги, необходимые для устранения выявленных нарушений, а выделяет какие-то конкретные организации, подобное поведение является нарушением и подлежит рассмотрению на заседании комиссии. Несмотря на то, что рекомендации государственного служащего могут быть обусловлены не корыстными соображениями, а стремлением обеспечить качественное устранение нарушений, подобные советы обеспечивают возможность получения доходов родственниками государственно-

го служащего или иными связанными с ним лицами и, следовательно, приводят к возникновению личной заинтересованности.

7.3. Описание ситуации

Государственный служащий выполняет иную оплачиваемую работу в организациях, финансируемых иностранными государствами.

Меры предотвращения и урегулирования

В соответствии с п. 17 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается 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 Российской Федерации или российским законодательством.

Представителю нанимателя при принятии решения о предоставлении или непредоставлении указанного разрешения рекомендуется уделить особое внимание тому, насколько выполнение гражданским служащим иной оплачиваемой работы может породить сомнение в его беспристрастности и объективности, а также «выяснить», какую именно работу он там выполняет.

7.4. Описание ситуации

Государственный служащий использует информацию, полученную в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступную широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ при совершении коммерческих операций.

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному служащему запрещается разглашать или использовать в целях, не связанных с государственной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Указанный запрет распространяется в том числе и на использование неконфиденциальной информации, которая лишь временно недоступна широкой общественности.

В связи с этим государственному служащему следует воздерживаться от использования в личных целях сведений, ставших ему известными в ходе исполнения служебных обязанностей, до

тех пор, пока эти сведения не станут достоянием широкой общественности.

Представителю нанимателя, которому стало известно о факте использования государственным служащим информации, полученной в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступной широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ при совершении коммерческих операций, рекомендуется рассмотреть вопрос о применении к государственному служащему мер дисциплинарной ответственности за нарушение запретов, связанных с государственной службой, учитывая характер совершенного государственным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

В случае установления признаков дисциплинарного проступка либо факта совершения государственным служащим деяния, содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, данная информация представляется руководителю государственного органа для решения вопроса о проведении служебной проверки и применении мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо передается в правоохранительные органы по подведомственности.

Содержание

1. Правовая основа организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об урегулировании конфликта интересов на государственной службе.....	3
1.1. Нормативное регулирование конфликта интересов на государственной службе.....	3
1.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в части урегулирования конфликта интересов.....	11
2. Состояние деятельности органов прокуратуры по выявлению и предупреждению конфликта интересов на государственной службе.....	14
2.1. Деятельность прокуратуры по выявлению фактов конфликта интересов на государственной службе.....	14
2.2. Типичные нарушения законов и практика применения мер прокурорского реагирования.....	19
3. Организация и пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об урегулировании конфликта интересов на государственной службе.....	28
3.1. Методика проведения прокурорских проверок в сфере государственной службы.....	28
3.2. Правовые и организационные проблемы надзорной деятельности прокуратуры по предупреждению конфликта интересов.....	35
3.3. Основные направления совершенствования организации и осуществления прокурорского надзора об урегулировании конфликта интересов государственных служащих.....	40
Заключение.....	44
Приложение.....	46

*Александр Дмитриевич Ильяков,
Елена Владимировна Семенова,
Екатерина Александровна Орлова*

**Предупреждение конфликта интересов
на государственной службе
средствами прокурорского надзора**

Пособие

Подписано в печать 24.11.2016. Формат 60х90/16. Печ.л. 4,25.
Тираж 300 экз. Заказ 45.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15