



КонсультантПлюс

Статья: Конфликт интересов в учреждении:
ситуации из практики и способ выявления
(Зайцева Г.Г.)
("Руководитель автономного учреждения",
2021, N 3)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 30.03.2021

"Руководитель автономного учреждения", 2021, N 3

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В УЧРЕЖДЕНИИ: СИТУАЦИИ ИЗ ПРАКТИКИ И СПОСОБ ВЫЯВЛЕНИЯ

Нормы об урегулировании конфликта интересов в первую очередь распространяются на государственных и муниципальных служащих. Но в отношении работников учреждений тоже действуют ограничения, запрещающие смешивать исполнение должностных обязанностей и личные интересы. Какие ситуации квалифицируются как нарушение? Кто в них участвует? И как распознать, что конфликт интересов действительно возникает или может возникнуть?

Правовая основа

Случаи возникновения и предотвращения конфликта интересов, имеющие отношение к государственным (муниципальным) учреждениям, регулируются [Законом N 273-ФЗ <1>](#). Согласно [ч. 1, 2 его ст. 10](#) под таким конфликтом понимается ситуация, когда личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. В свою очередь, личная заинтересованность - это возможность получить доходы в виде денег, иного имущества или выгод (преимуществ), появляющаяся у названного лица или его родственников (свойственников), а также у связанных с ними граждан или организаций.

<1> Федеральный [закон](#) от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

[Статья 13.3](#) Закона N 273-ФЗ устанавливает обязанность организаций (независимо от их организационно-правовой формы) разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Например:

- определять подразделения или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных нарушений;
- принимать кодекс этики и служебного поведения работников организации;
- предотвращать и урегулировать конфликт интересов.

Более четкие правила обозначаются на уровне учредителя. Так, для федеральных учреждений (в [Законе](#) N 273-ФЗ они отнесены к организациям, которые созданы для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами) учредители утверждают специальные перечни должностей, замещение которых сопровождается рядом ограничений, в том числе обязанностью сообщать о возможном или возникшем конфликте интересов ([п. 3 ч. 3 ст. 10, ст. 11.1](#) Закона N 273-ФЗ). К примеру, Минпросвещения [<2>](#) определило, что уведомлять о личной заинтересованности должны те работники подведомственных учреждений, которые подают [справки](#) о доходах и расходах: руководитель, его заместители (первый и остальные), главный бухгалтер и его заместитель, руководитель филиала (представительства) и его заместитель.

<2> Приказы Минпросвещения РФ от 04.02.2019 [N 59](#) "Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя работниками, замещающими отдельные должности на основании трудовых договоров в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством просвещения Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов", от 09.10.2018 [N 110](#) "Об утверждении перечня должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством просвещения Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей".

Работников учреждений обязывают уведомлять о личной заинтересованности и в регионах - для этого тоже издаются специальные нормативные акты. К примеру, департамент культуры Москвы <3> распространил требование сообщать о возможном или возникшем конфликте интересов на всех работников подведомственных учреждений. При этом руководитель учреждения должен уведомлять еще и о случаях личной заинтересованности в сделке, которую он намеревается заключить от имени учреждения.

<3> [Приказ](#) департамента культуры г. Москвы от 05.04.2017 N 233 "Об утверждении Положения о противодействии коррупции в учреждениях, подведомственных Департаменту культуры города Москвы".

Необходимость информировать о возникновении у работника противоречия между должностными обязанностями и личными интересами прописывается в локальном акте учреждения - положении о конфликте интересов. Такой документ органы-учредители нередко обязывают издавать (как, в частности, поступил тот же департамент культуры Москвы). Названное ограничение может фигурировать и в трудовом договоре с работником.

Таким образом, при наличии необходимой нормативной базы (созданной на уровне органа-учредителя и самого учреждения) обязанность уведомлять о конфликте интересов может возникать у самого руководителя, управленческого персонала либо всех сотрудников учреждения.

Конфликт интересов у руководителя учреждения

Руководители учреждений подпадают под нормы о конфликте интересов чаще, чем их подчиненные, и последствия инцидентов здесь могут быть разными. Случаи из практики неоднократно приводил в своих обзорах <4> Минтруд. Вот два примера.

<4> См. [Письмо](#) Минтруда РФ от 03.09.2018 N 18-0/10/П-6179 "Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 2", [Обзор](#) практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 3 (декабрь 2019 года), [Обзор](#) практики применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов (ноябрь 2020 года).

1. Ректор образовательного учреждения (университет) принял на работу преподавателем супругу сына, но уведомление о возможности возникновения конфликта интересов органу-учредителю не направил. Как было установлено в ходе прокурорской проверки, принимаемые ректором решения о распределении учебной нагрузки, от которой зависят размеры оплаты труда преподавателей, об установлении размера премии напрямую влияли на возможность получения супругой сына дохода в виде денег. То есть у ректора имелась личная заинтересованность, которая могла помешать объективно и беспристрастно исполнять свои обязанности.

Чтобы предотвратить конфликт интересов, ректор принял решение рассматривать вопросы трудоустройства супруги своего сына, установления размеров ее зарплаты и наложения взысканий на заседаниях ученого совета университета. Но проверяющие не сочли эту меру достаточной: ректор был председателем ученого совета и мог влиять на его работу. В то же время проверка не выявила фактов принятия необоснованных решений в отношении супруги сына. Поэтому к ректору университета было применено достаточно мягкое взыскание - выговор.

2. Руководитель федерального учреждения принял к себе на работу супругу (на должность инженера). Как и в предыдущей ситуации, директор осуществлял организационно-распорядительные функции в отношении родственницы, что влияло на получение ею дохода. Проверка установила, что жена руководителя учреждения систематически уклонялась от исполнения своих трудовых обязанностей, неоднократно отсутствовала на рабочем месте без уважительных причин, но зарплату получала в полном

объеме и к дисциплинарной ответственности не привлекалась. Чтобы скрыть факты допущенных нарушений, руководитель учреждения оказывал давление на работников кадровой службы.

За непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, систематическое неисполнение своих должностных обязанностей в отношении работника, являющегося близким родственником, и неоднократное умышленное использование должностных полномочий в личных целях руководитель учреждения был уволен в связи с утратой доверия за совершение коррупционного нарушения. В отношении прежнего руководителя возбудили уголовное дело, а его супругу новый руководитель уволил за систематические грубые нарушения трудовой дисциплины.

Конфликт интересов с участием работников учреждения

Потенциальная опасность возникает и тогда, когда родственными отношениями связаны представитель органа власти и работник учреждения. Поскольку именно первый обладает властными полномочиями и контрольными функциями, у него и образуется конфликт интересов. Однако работник учреждения тоже является заинтересованным лицом - он может получить доход или выгоду от родственной связи.

Приведем два других примера из обзоров Минтруда.

1. В обязанности заместителя руководителя органа-учредителя входило принятие решений о выделении субсидий на выполнение госзаданий подведомственным учреждениям. В одном из них работат **супруг дочери представителя учредителя** - тоже в должности заместителя руководителя. При рассмотрении вопросов, касающихся этого учреждения, личная заинтересованность заместителя руководителя государственного органа могла повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей.

Комиссия по урегулированию конфликта интересов установила, что чиновник не исполнил обязанность по уведомлению о возникшей личной заинтересованности и не принял иных мер, хотя фактов вынесения этим должностным лицом необоснованных решений о выделении данному учреждению бюджетных ассигнований не имелось. В итоге заместитель руководителя органа-учредителя получил выговор и был отстранен от принятия решений о выделении субсидий на выполнение задания подведомственному учреждению, где работает супруг его дочери.

2. Государственный служащий вошел в качестве председателя **в состав ревизионной комиссии, проверяющей организацию, в которой главным бухгалтером работала его сестра**. Возможность получения ею выгоды в результате осуществления председателем ревизионной комиссии своих полномочий свидетельствовала о личной заинтересованности госслужащего, однако соответствующее уведомление он не направил. Ревизия выявила существенные нарушения правил ведения бухучета в проверяемом учреждении, а председатель ревизионной комиссии хотел их скрыть.

Как установила комиссия по урегулированию конфликта интересов, госслужащий не принял мер по предотвращению инцидента и ненадлежащим образом исполнял свои обязанности. В связи с этим госслужащего уволили из-за утраты доверия за совершение коррупционного нарушения. Материалы проверки в отношении него и главного бухгалтера подведомственного учреждения были направлены в правоохранительные органы.

Наконец, еще один случай, рассмотренный Минтрудом, - **выполнение госслужащим иной оплачиваемой работы в подведомственном учреждении**. Здесь родственной связи не возникает, но налицо зависимые имущественные отношения (заинтересованность госслужащего в учреждении, где он получает зарплату).

Обстоятельства нарушения таковы. Заместитель руководителя органа-учредителя работал по трудовому договору в образовательном учреждении, подведомственном данному органу власти. Госслужащий входил в комиссию учредителя по распределению контрольных цифр приема, на основе которых подведомственным учреждениям формировалось госзадание. Следовательно, контрольные цифры влияли на возможность получения дохода в виде денег учреждением, связанным с чиновником имущественными отношениями. Уведомление о личной заинтересованности заместитель руководителя

органа-учредителя не подавал.

При проверке обоснованности принятых им решений выяснилось, что госслужащий отстаивал интересы этого учреждения на заседаниях комиссии, ходатайствовал о корректировке контрольных цифр в пользу учреждения. Вместе с тем заместитель руководителя полагал, что решения, принимаемые им в составе коллегиального органа (комиссии), не могут составлять конфликт интересов. А вот уведомление о намерении выполнять иную оплачиваемую работу в данном учреждении чиновник подал своевременно (то есть отделу по профилактике коррупционных правонарушений было заранее известно о месте работы заместителя руководителя). Впрочем, это обстоятельство не помогло госслужащему избежать увольнения в связи с утратой доверия.

Когда возникает конфликт интересов?

Как определить, что в конкретной ситуации личная заинтересованность и конфликт интересов все же возникают? По нескольким признакам.

Во-первых, в силу [ч. 2 ст. 10](#) Закона N 273-ФЗ заинтересованность должностного лица связана:

- с его близкими родственниками или свойственниками (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей);
- с гражданами или организациями, с которыми должностное лицо, его родственники либо свойственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Иные близкие отношения могут сложиться, например, с дальними родственниками, бывшей супругой (супругом), школьными друзьями, однокурсниками, коллегами по работе (в том числе с бывшими), соседями. Признаки таких отношений - совместное проживание, наличие регистрационного учета по одному месту жительства, ведение общего хозяйства, наличие общих внебрачных детей, участие в расходах другого лица (оплата его долгов, отдыха, лечения, развлечений), регулярное совместное проведение досуга, дарение ценного имущества. Информация о ближайшем окружении должностного лица может быть получена как из открытых источников (публичные реестры, базы данных юридических лиц, электронные площадки госзакупок, социальные сети и т.д.), так и посредством проверочных мероприятий.

Во-вторых, **личная заинтересованность обусловлена возможностью получения доходов и иных выгод**. Что именно понимать под ними, Минтруд разъяснил в [Письме](#) от 26.07.2018 N 18-0/10/П-5146 [<5>](#). Обобщим в схематичном виде.

[<5>](#) "О [методических рекомендациях](#) по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов".

Получаемое преимущество	Пояснение
Доход	<ol style="list-style-type: none">1. Деньги (в наличной и безналичной форме).2. Вещи (недвижимость, транспортные средства, драгоценности, документарные ценные бумаги и т.д.).3. Бездокументарные ценные бумаги и имущественные права (право требования кредитора и иные права, имеющие денежное выражение, например исключительное право на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации).4. Услуги имущественного характера.5. Результаты выполненных работ.6. Имущественные выгоды, в том числе освобождение от имущественных обязательств (например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатное либо по

	заниженной стоимости предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи, передача автотранспорта для временного использования, прощение долга)
Иные выгоды, дающие материальное преимущество	1. Получение выгод (преимуществ), обусловленных такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса. 2. Ускорение сроков оказания государственных (муниципальных) услуг. 3. Продвижение на вышестоящую должность или предоставление более престижного места службы (работы), содействие в получении поощрений и наград, научной степени и т.д.
Опосредованные выгоды	1. Бездействие должностного лица, из-за которого родственник или иное лицо, находящееся в близких отношениях, продолжает получать выгоду. 2. Назначение административного наказания в виде предупреждения вместо штрафа

Получение (возможность получения) доходов или выгод обычно возникает в результате принятия (возможности принятия) должностным лицом решений в отношении самого себя или лиц, с которыми связана его личная заинтересованность. Другой вариант - совершение должностным лицом действий (бездействие) в отношении третьих лиц в целях создания преимуществ и получения выгод для себя и ближайшего окружения.

В-третьих, вместе с наличием заинтересованности **должностному лицу необходимо обладать полномочиями для ее реализации**, иметь право принимать управленческие решения или участвовать в их принятии. Например:

- самостоятельно совершить действия (бездействовать) для реализации личной заинтересованности;

- дать поручение или оказать иное влияние на подчиненных, подконтрольных лиц, в компетенцию которых входит непосредственное совершение действий (бездействие), которые приводят (могут привести) к получению доходов или выгод должностным лицом, связанными с ним лицами.

В-четвертых, **должна быть доказана связь** между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом, родственниками, близким окружением и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Только при наличии всех перечисленных признаков конкретная ситуация может быть признана конфликтом интересов.

Когда назначат проверку?

Как указал Минтруд в [Письме](#) N 18-0/10/П-5146, основанием для проверки в отношении должностного лица становятся сведения, свидетельствующие о наличии личной заинтересованности при реализации им своих полномочий и требующие подтверждения. Сюда относится, например, письменная информация, подаваемая иными должностными лицами и органами. Сотрудники подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений тоже могут сообщить сведения, ставшие им известными при анализе справок о доходах. Основанием будут и обращения граждан и организаций, информация из открытых источников (государственные реестры, СМИ, социальные сети).

Проверка назначается решением представителя нанимателя (руководителя) либо должностного лица, которому переданы такие полномочия. В частности, в отношении руководителя учреждения проверку проводит орган-учредитель, в отношении иного работника учреждения - само учреждение. Обычно для этого создается специальная комиссия.

Все обстоятельства должны быть всесторонне изучены (признаки личной заинтересованности и конфликта интересов см. выше). Только после этого комиссия может сделать вывод о наличии либо отсутствии инцидента и предложить меры реагирования на возникший инцидент.

Заключение

Как видим, ситуаций на практике возникает много. Личный интерес, появляющийся у руководителя или иного сотрудника учреждения, может влиять как на его непосредственное выполнение должностных обязанностей, так и на выполнение обязанностей другим должностным лицом (как правило, из вышестоящего органа). Наиболее часто заинтересованность обусловлена наличием родственных отношений.

Большинство инцидентов завершаются увольнением лица, у которого имеется заинтересованность и возник конфликт интересов. А потому важно уметь самостоятельно выявлять потенциально опасные обстоятельства. Для этого можно воспользоваться алгоритмом, предложенным Минтрудом: достоверно установить наличие у должностного лица заинтересованности и необходимых полномочий для принятия решений в свою пользу или в пользу ближайшего окружения, а также доказать связь между одним и другим. Если возможный или возникший конфликт интересов подтверждается, надо своевременно подать работодателю соответствующее уведомление.

Г.Г. Зайцева
Главный редактор журнала
"Руководитель автономного учреждения"

Подписано в печать

24.02.2021
