

РЕКОМЕНДАЦИИ

круглого стола на тему:

«Конфликт интересов: законодательное регулирование и правоприменительная практика»

26 ноября 2019 года

г. Москва

Участниками круглого стола были рассмотрены вопросы совершенствования порядка предупреждения конфликта интересов в судебной деятельности, на государственной и муниципальной службе. Особое внимание уделено ситуациям конфликта интересов, связанным с совместной службой родственников, в том числе с одновременным пребыванием на должности судьи и лиц, являющихся его близкими родственниками, на государственной или муниципальной службе.

Актуальность рассмотрения указанной тематики обусловлена состоявшимся на 461 заседании Совета Федерации обсуждением членами Совета Федерации сложностей, возникающих у получивших юридическое образование родственников судей, при поиске работы по специальности, и соответствующим протокольным поручением Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству проанализировать вопрос о целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части совершенствования порядка предупреждения конфликта интересов в судебной деятельности, на государственной и муниципальной службе.

Основу российского антикоррупционного законодательства составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, международные договоры Российской Федерации. Основопологающим нормативным правовым актом, устанавливающим основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения (включая конфликт интересов) и борьбы с нею, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, является Федеральный закон «О противодействии коррупции». В рамках обозначенной тематики ключевое значение имеют федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, относит коррупцию к числу основных угроз государственной, экономической и общественной безопасности страны, коррупционный фактор является серьезным препятствием устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов является одним из основных антикоррупционных механизмов и способом обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений в системе органов государственной власти.

Часть 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» определяет понятие «конфликт интересов» как ситуацию, 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). Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) рассматриваемым лицом 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 указанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» обязывает лиц, на которых в соответствии с положениями российского законодательства распространяются антикоррупционные требования, ограничения и запреты, принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и уведомлять 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.

В отношении государственных и муниципальных служащих действует ограничение, связанное с гражданской или муниципальной службой, касающееся замещения должности, предполагающей непосредственную подчиненность или подконтрольность при наличии родственных связей. В соответствии с положениями федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую (муниципальную) службу, а гражданский (муниципальный) служащий не может находиться на гражданской (муниципальной) службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским (муниципальным) служащим, если замещение должности гражданской (муниципальной) службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Участники круглого стола отметили, что существующая регламентация одновременного пребывания родственников (свойственников) на государственной (муниципальной) службе является действенной мерой, способствующей профилактике коррупционных правонарушений и злоупотребления полномочиями, но вместе с тем при определении понятия «конфликт интересов» необходимо предусмотреть соблюдение баланса между правом и обязанностью, между публичными и частными интересами, обеспечить возможность реализации конституционных прав человека на свободу осуществления трудовой деятельности.

В ходе обсуждения было отмечено, что действующее определение «конфликта интересов» устанавливает широкий круг оснований для его возникновения, включая отсутствие возможности прохождения государственной гражданской и муниципальной службы лицами, находящимися в отношениях близкого родства или свойства, одни из которых замещают должности руководителей, другие - иные должности, но при этом объективно не находятся в отношениях непосредственной подчиненности или подконтрольности. В существующий формат конфликта интересов попадают и ситуации, связанные с рассмотрением судьями дел с участием организаций (в том числе государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений), в которых осуществляют профессиональную служебную (трудовую) деятельность состоящие с судьями в близком родстве или свойстве

лица. В то же время сама по себе данная ситуация не может рассматриваться как фактор влияния на объективность, справедливость и беспристрастность судьи при осуществлении правосудия.

Принимая во внимание позицию Конституционного суда Российской Федерации о том, что специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами, участники круглого стола в то же время высказали мнение, что обусловленная законодательством потенциальность конфликта интересов может создавать правовую неопределенность. Конфликт интересов не должен презюмироваться, его наличие должно быть подтверждено объективно существующей личной заинтересованностью, о которой свидетельствуют конкретные данные.

В рамках работы круглого стола участниками были высказаны различные варианты решения указанных проблем. В частности, поступили предложения подробно регламентировать понятие «конфликт интересов», предусмотрев конкретные критерии, четко отграничивающие наличие реального либо потенциального конфликта интересов от его фактического отсутствия при наличии лишь формальных оснований; конкретизировать понятия «корпоративные или иные близкие отношения», «непосредственная подчиненность» и «подконтрольность»; ввести в законодательство понятия «аффилированность судьи», как возможность получения судьей, в связи с исполнением служебных обязанностей, доходов в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для судьи, членов его семьи или иных лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми обязательствами и «мнимый конфликт интересов» - действия (бездействие) и решения, которые создают ложные представления о наличии личной и/или имущественной заинтересованности судьи при исполнении служебных обязанностей; законодательно закрепить возможность постановки вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности только в случае неприятия мер по урегулированию конфликта интересов и исключить ситуации, в которых факт работы родственника судьи в государственных и муниципальных

органах, государственных и муниципальных учреждениях, иных организациях свидетельствует о презумпции наличия конфликта интересов судьи, вне зависимости от участия родственника в рассмотрении дела в судебном порядке, и другие предложения.

Принимая во внимание изложенное, а также актуальность рассмотренных на круглом столе вопросов в сфере противодействия коррупции, участники круглого стола считают необходимым принять следующие рекомендации.

1. Правительству Российской Федерации:

Ускорить внесение на рассмотрение Государственной Думы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части совершенствования порядка прохождения государственной гражданской службы)», разработанный Министерством труда и социального развития Российской Федерации.

2. Верховному Суду Российской Федерации:

2.1. Рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений в статью 3 «Требования, предъявляемые к судье» Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», направленных на приведение положений указанной статьи в соответствие с положениями статьи 10 «Конфликт интересов» Федерального закона «О противодействии коррупции».

2.2. Рассмотреть вопрос о необходимости разработки информационно-методического документа (в форме разъяснений, информационного письма либо методических рекомендаций), содержащего обзор ситуаций наличия либо отсутствия конфликта интересов применительно к ситуациям рассмотрения судьями дел с участием государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, в которых осуществляют профессиональную служебную (трудовую) деятельность состоящие с судьями в близком родстве или свойстве лица.

3. Комитету Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству совместно с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации:

3.1. Рассмотреть вопрос о целесообразности разработки изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на конкретизацию положений законодательства, регулирующих вопросы возникновения «конфликта интересов».

3.2. Рассмотреть вопрос о целесообразности разработки изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на создание дополнительных мер по урегулированию «конфликта интересов» для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности.

4. Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации:

Рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки методических рекомендаций в части разработки рамочных положений, определяющих процедуру действий должностных лиц органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, при рассмотрении вопросов о привлечении к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.