

УДК 342.92

Д.С. Насырова

**ВЫЯВЛЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ
В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

В статье рассматриваются проблема определения понятия «конфликт интересов» в образовательной организации, а также особенности выявления и урегулирования такого конфликта.

Ключевые слова: конфликт интересов, педагогический работник, образовательная организация, антикоррупционное законодательство.

**IDENTIFICATION AND SETTLEMENT OF CONFLICTING INTERESTS
IN THE EDUCATIONAL ORGANIZATION**

The article consider the problem of defining the concept of «conflict of interest» in an educational organization, especially the identification and resolution of conflicts of interest in an educational organization.

Key words: conflict of interest, pedagogical staff, educational organization, anti-corruption legislation.

В качестве одной из антикоррупционных обязанностей государственных служащих, муниципальных служащих, а также отдельных работников Федеральный закон «О противодействии коррупции» [1] предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» определяет «конфликт интересов» как ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. При этом под «личной заинтересованностью» понимается возможность получения имущественной либо неимущественной выгоды (каких-либо преимуществ).

Возможно выделение следующих признаков конфликта интересов.

Во-первых, конфликт интересов – это ситуация, т.е. юридический факт, который представляет собой сложившиеся отношения между конкретными субъектами.

Во-вторых, это ситуация, которая может влиять на действия, решения, принимаемые лицом, наделенным властными (административными) полномочиями.

В-третьих, необходимое условие конфликта интересов – влияние на исполнение должностных обязанностей работника в настоящее время либо возможное – в будущем.

В-четвертых, личная заинтересованность лица может носить и неимущественный характер. Выгода, которую может иметь лицо, замещающее должность, может быть выражена не только в виде конкретной денежной суммы или стоимости имущества, услуг, но и в виде нематериальных благ (например, одной из форм проявления коррупции является взяточничество в форме «услуга за услугу»).

В-пятых, конфликт интересов – это всегда противоречие между публичным интересом (интересом государства и общества, органа власти или иной публичной организации) и частным интересом (конкретного лица).

В-шестых, указанную материальную или нематериальную выгоду может получить не только работник, но и его близкие родственники или лица, с которыми связаны имущественные, корпоративные и иные близкие отношения.

Если провести аналогию урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, то наиболее часто конфликт интересов возникает при взаимодействии лица (работника) с родственниками (своояками), а также лицами, с которыми связаны имущественные, корпоративные и иные близкие отношения, так как получение выгоды от них наиболее вероятно.

В литературе выделяют следующие виды конфликта интересов [2]:

1) «ситуация действительного конфликта интересов – это ситуация, в которой констатируется наличие какого-либо личного интереса и его реальное влияние на то, как данное лицо выполняет свои профессиональные и служебные обязанности», т.е. имеется ситуация уже состоявшегося конфликта интересов, которую необходимо урегулировать;

2) «ситуация возможного конфликта интересов – это ситуация, в свете которой личная заинтересованность лица, замещающего должность, не является в тот момент, когда ставится такой вопрос, достаточной для возникновения конфликта интересов, поскольку пока еще нет никакой связи между должностными обязанностями лица и его личными интересами. Но гипотетически (потенциально) личная заинтересованность может проявиться и повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей, особенно в ситуациях их эволюции или изменения»;

3) «ситуация кажущегося конфликта интересов – это ситуация, в которой личной заинтересованности лица, замещающего должность, в реальности не существует или имеющиеся по этому поводу факты являются недостоверными, так как есть лишь видимость того, что данное лицо имеет некую личную заинтересованность, способную повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей». В этом случае лицо, замещающее должность, не может реально получить выгоду, так как не обладает для принятия решения необходимыми административными ресурсами и полномочиями, и, следовательно, меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов применять к лицу нецелесообразно.

Несколько иначе понятие «конфликт интересов» определяет Федеральный закон «Об образовании» [3] в п. 33 ст. 2, закрепляя понятие «конфликт интересов» как ситуацию, «при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».

Можно выделить следующие отличия понятия «конфликт интересов» в антикоррупционном законодательстве от аналогичного понятия в законодательстве об образовании:

субъектом конфликта интересов, согласно Федеральному закону «Об образовании», является не любое должностное лицо образовательной организации, а именно педагогический работник;

конфликт интересов педагогического работника заключается в противоречии не публичных интересов с частными, а в столкновении интересов педагогического работника и интересов обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;

получение материальной выгоды или иного преимущества предполагается самим педагогическим работником, но не другими лицами (например, членами семьи, супругами, иными близкими родственниками).

Таким образом, избранный в Федеральном законе «Об образовании» подход к определению конфликта интересов педагогического работника по сравнению с антикоррупционным законодательством является относительно узким.

Одна из проблем правоприменительной практики – отсутствие в российском законодательстве типологии ситуаций «конфликта интересов». Считаем возможным привести следующую типологию конфликта интересов в образовательной деятельности:

1) конфликт интересов, связанный с принятием решений о распределении финансовых, материально-технических и иных ресурсов (скидок на оплату обучения для обучающихся, мест в общежитии либо премий, стимулирующих выплат работникам) либо участие педагогических работников в жюри конкурсных мероприятий, олимпиад с участием своих обучающихся (за исключением наличия шифрования конкурсных работ и идентификации обучающегося);

2) конфликт интересов, связанный с оказанием платных образовательных услуг обучающимся. Федеральный закон «Об образовании» прямо запрещает педагогическим работникам оказывать платные образовательные услуги обучающимся в той же организации, где он работает, в случае, если это повлечет за собой возникновение конфликта интересов (часть 2 ст. 48 Федерального закона «Об образовании»). Таким образом, педагогический работник может осуществлять репетиторство, в том числе и в образовательном учреждении, где он работает, на постоянной основе. Конфликт интересов может возникнуть, к примеру, в случае, если педагогический работник оказывает дополнительные образовательные услуги обучающимся на бюджетной основе;

3) конфликт интересов, связанный с оказанием образовательных услуг родственникам и иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность педагогического работника (прием экзаменов, зачетов);

4) конфликт интересов, связанный с получением педагогическим работником подарков от самих обучающихся или от их родителей;

5) конфликт интересов, связанный с родственными отношениями работников образовательной организации. На государственной и муниципальной службе предусмотрено ограничение в близком родстве или свойстве служащих, связанных непосредственной подконтрольностью или подотчетностью одного из них другому. В отношении работников образовательных организаций такое требование не установлено, однако конфликт интересов может проявляться при осуществлении работником образовательной организации организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций в отношении другого работника образовательной организации, который является его родственником (своком, супругом).

Один из механизмов урегулирования конфликта интересов в образовательной организации – создание и функционирование комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Согласно части 2 ст. 45 Федерального закона «Об образовании» целью создания комиссии является «урегулирование разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания».

Комиссия рассматривает споры между участниками образовательных отношений:

обучающимся (законным представителем несовершеннолетнего обучающегося) и университетом;

обучающимся (законным представителем несовершеннолетнего обучающегося) и педагогическим работником;

педагогическим работником (иным работником университета, выполняющим трудовые функции, связанные с ведением образовательного процесса) и коллективом обучающихся (студенческой группой, курсом);

педагогическим работником (иным работником университета, выполняющим трудовые функции, связанные с ведением образовательного процесса в вузе) и университетом по ведению образовательного процесса (обучения и воспитания обучающихся).

Комиссия рассматривает любые конфликтные ситуации между указанными субъектами, однако термины «конфликтная ситуация» и «конфликт интересов» не являются равнозначными. Конфликтная ситуация – это различные разногласия между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, применения локальных нормативных актов, применении к обучающимся взысканий и др.

Коренное отличие конфликта интересов от конфликтной ситуации – наличие возможности получать выгоду педагогическим работником. Конфликтная ситуация может быть и не связанной с получением стороны конфликта выгоды.

На наш взгляд, при организации деятельности комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений необходимо отдельно регламентировать порядок рассмотрения ситуаций, которые относятся к категории «конфликт интересов», и конфликтных ситуаций между обучающимся и педагогическим работником.

Федеральный закон «Об образовании» возлагает обязанность принимать меры по урегулированию конфликта интересов только на педагогических работников, тогда как антикоррупционное законодательство закрепляет обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов в отношении следующих работников образовательной организации: руководитель организации (ректор), заместитель руководителя организации (проректор), главный бухгалтер, руководитель филиала [4]. В отношении других педагогических работников такая обязанность не закреплена законодательно.

Следовательно, обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов как антикоррупционный стандарт поведения может регламентироваться в образовательных организациях в локальных актах (как правило, отдельным положением, утверждаемым приказом ректора). Практически во всех крупных вузах нашей страны приняты соответствующие положения «О конфликте интересов работников образовательного учреждения». Необходимо отметить, что формулировки термина «конфликт интересов» в указанных положениях различны и зачастую объединяют признаки конфликта интересов, предусмотренные в законодательстве о противодействии коррупции и в законодательстве об образовании.

Различен подход образовательных учреждений и к вопросу о круге лиц, на которых распространяются соответствующие положения о конфликте интересов. Это могут быть:

все работники университета, включая и физических лиц, сотрудничающих с университетом на основе гражданско-правовых договоров;

только педагогические работники;

только работники, занимающие руководящие должности.

В «положениях» закрепляется обязанность работников сообщать о возникновении личной заинтересованности, а также регламентируется порядок исполнения такой обязанности. В некоторых положениях образовательных организаций приведены типовые ситуации конфликта интересов.

В ФГБОУ ВО «Амурский государственный университет» косвенно обязанность по урегулированию конфликта интересов предусмотрена в Кодексе этики и служебного поведения работников ФГБОУ ВО «Амурский государственный университет» в качестве одного из принципа служебного поведения работников, а именно – обязанность исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей. Также работнику рекомендуется уведомлять своего непосредственного руководителя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Таким образом, порядок урегулирования конфликта интересов со стороны работника должен заключаться в необходимости уведомлять работодателя о личной заинтересованности. Основной

проблемой реализации вышеуказанных законодательных положений является определение работником момента возникновения обязанности уведомить работодателя о личной заинтересованности. Полностью разделяем мнение большинства авторов, что понятия «личная заинтересованность», «объективное исполнение», «противоречие», «законные интересы» которыми раскрывают суть «конфликта интересов», субъективны, оценочны. Работникам достаточно сложно самостоятельно оценить конкретную ситуацию на предмет влияния или возможности влияния личной заинтересованности на надлежащее объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.

В свою очередь урегулирование конфликта интересов со стороны работодателя заключается в принятии таких мер как:

- отстранение работника от принятия решения;
- перевод работника на иную должность;
- изменение круга должностных обязанностей работника;
- рекомендация работнику отказаться от выгоды.

В заключение подчеркнем, что ни Федеральным законом «О противодействии коррупции», ни Федеральным законом «Об образовании» не установлена прямая обязанность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, регулировать на локальном уровне вопросы, связанные с конфликтом интересов (за исключением подготовки акта, регламентирующего деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений). Вместе с тем практика образовательных организаций (в том числе и высшего образования) по принятию специального локального акта, направленного на регламентацию порядка выявления и урегулирования конфликтов интересов в ходе выполнения работниками организации, осуществляющей образовательную деятельность, своих трудовых обязанностей, существует.

Такие локальные акты посвящены вопросам:

- порядка уведомления работниками образовательной организации о конфликте интересов;
- установления типовых случаев конфликта интересов;
- установления перечня должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;
- создания комиссии по соблюдению ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции и урегулированию конфликта интересов.

1. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018 г.) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. –2008. – №52. – Ст. 6228.

2. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колодова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. – С. 31.

3. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. –2012. – № 53. – Ст. 7598.

4. Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. –2013. – №2 8. – Ст. 3833; Приказ Министерства образования и науки РФ от 13.03.2018 г. № 179 «Об утверждении перечня должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей» // Официальный Интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, (10.04.2018).