

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по реализации механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе в Пермском крае

1. Понятие конфликта интересов и личной заинтересованности

Согласно ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Закон № 25-ФЗ) конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

В соответствии с ч. 2 ст. 14.1 Закона № 25-ФЗ под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 Закона № 25-ФЗ, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

2. Требования законодательства об урегулировании конфликта интересов

Основные требования об урегулировании конфликта интересов предусмотрены как законодательством о муниципальной службе Российской Федерации, так и законодательством о противодействии коррупции. Указанные требования включают в себя:

1) обязанность муниципального служащего в письменной форме сообщать непосредственному руководителю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов (п. 11 ч. 1 ст. 12 Закона № 25-ФЗ, ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

2) обязанность муниципального служащего принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов (п. 11 ч. 1 ст. 12 Закона № 25-ФЗ, ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

3) обязанность представителя нанимателя принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в случае, когда ему стало известно о личной заинтересованности муниципального служащего, которая может привести к конфликту интересов (ч. 3 ст. 14.1 Закона № 25-ФЗ, ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). В целях исполнения данного требования об урегулировании конфликта интересов представитель нанимателя вправе:

а) усилить контроль за исполнением муниципальным служащим его должностных обязанностей;

б) исключить возможность участия муниципального служащего в принятии решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов;

в) предложить муниципальному служащему отказаться от выгоды, являющейся причиной возникновения конфликта интересов;

г) отстранить муниципального служащего от замещаемой должности на период урегулирования конфликта интересов с сохранением денежного содержания;

д) принять иные меры по предложению муниципального служащего или комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;

4) обязанность муниципального служащего, владеющего ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях предотвращения конфликта интересов (ч. 2.2 ст. 14.1 Закона № 25-ФЗ, ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Муниципальному служащему, если позволяют обстоятельства дела, следует пользоваться самоотводом (а представителю нанимателя – отводом служащего) для недопущения конфликта интересов (ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Одним из предметов рассмотрения комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия, комиссия по урегулированию конфликта интересов) в настоящее время может являться вопрос об установлении факта соблюдения или несоблюдения вышеперечисленных требований.

В случае неисполнения муниципальным служащим или представителем нанимателя любой из вышерассмотренных обязанностей, соответствующие лица подлежат увольнению в связи с утратой доверия (ст. 27.1 Закона № 25-ФЗ).

3. Примеры ситуаций, которые приводят или могут привести к возникновению конфликта интересов

В ходе служебной деятельности сотрудникам органов местного самоуправления (особенно, замещающим руководящие должности) следует особо обращать внимание (как в своей деятельности, так и в работе подчиненных и иных сотрудников) на следующие конфликтогенные ситуации:

- муниципальный служащий или его супруга (супруг), дети, родители, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супруги (супруга) и супруги детей (далее – близкие родственники) состояли или состоят в трудовых или гражданско-правовых (на основании договоров, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг) отношениях с юридическими лицами, их аффилированными лицами, если при этом в должностные обязанности муниципального служащего входят отдельные функции управления данными организациями, включая контрольные и надзорные полномочия, размещение заказов для муниципальных нужд, управление муниципальным имуществом, распределение бюджетных средств и ограниченного ресурса, выдачу различного рода разрешений (далее – заинтересованные юридические лица);

- муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) или близкие родственники муниципального служащего владеют ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах), эмитентом которых являются заинтересованные юридические лица;

- муниципальный служащий или его близкие родственники получали в течение отчетного периода вознаграждения (денежную плату, призы, подарки (за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации), скидки, безвозмездные услуги и т.п.) и (или) иную выгоду от заинтересованных юридических лиц;

- муниципальный служащий или его близкие родственники имеют обязательства имущественного характера в отношении заинтересованных юридических лиц.

Указанные ситуации могут предполагать наличие личной заинтересованности муниципального служащего. Вместе с тем, для принятия решения о наличии в указанных отношениях конфликта интереса либо риска его возникновения требуется оценка ситуации для установления факта наличия личной заинтересованности муниципального служащего, а также других признаков конфликта интересов (влияние личной заинтересованности или

возможность оказания такого влияния на объективность исполнения должностных обязанностей; противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ, Российской Федерации, муниципального образования способное привести к причинению вреда этим законным интересам).

Конфликт интересов, связанный с осуществлением муниципальным служащим его должностных обязанностей, может выражаться в следующем:

- подготовка в пределах компетенции муниципального служащего проектов правовых актов по вопросам регулирования, финансирования, контроля и надзора в соответствующей сфере с целью получения доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц;

- нарушение муниципальным служащим требований законодательства, прав и законных интересов граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ или муниципалитета при осуществлении надзорных и контрольных полномочий с целью получения доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц;

- попытки оказать влияние на членов комиссии по размещению заказов для муниципальных нужд, необъективная оценка участников конкурсов с целью получения указанной выгоды для себя или третьих лиц;

- использование служебной информации, не являющейся общедоступной, в том числе передача ее третьим лицам для получения указанной выгоды для себя или третьих лиц.

4. Практика деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов

Примерами обстоятельств, которые могут быть рассмотрены комиссией по урегулированию конфликта интересов на предмет соблюдения или несоблюдения требований об урегулировании конфликта интересов, могут являться следующие ситуации из практики деятельности комиссии, образованной в Администрации губернатора Пермского края:

1. В комиссию поступило письменное уведомление гражданского служащего, замещающего руководящую должность, о рассмотрении на предмет наличия личной заинтересованности следующей ситуации.

Гражданский служащий являлся одним из членов органа управления общественной организации, которая имела возможность получать субсидии из государственного бюджета. Тот исполнительный орган государственной власти края, в котором замещал должность гражданской службы указанный служащий, был уполномочен решать вопросы о предоставлении данных субсидий.

Комиссией было усмотрено наличие риска возникновения конфликта интересов в рассмотренной ситуации. Вместе с тем, комиссия пришла к выводу о том, что гражданским служащим была соблюдена предусмотренная п. 12 ч. 1 ст. 15 Закона № 79-ФЗ и ч.ч. 1, 2 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по недопущению возможности возникновения такого конфликта, так как им было направлено обращение о рассмотренной ситуации. Представитель нанимателя был своевременно ознакомлен с данным обращением.

Представителем нанимателя было решено до момента выхода гражданского служащего из органа управления общественной организации исключить возможность принимать решения по вопросам предоставления организации субсидий из бюджета Пермского края посредством отстранения служащего от должности в случаях обращения организации за предоставлением субсидий. Гражданскому служащему было указано на необходимость информировать представителя нанимателя и своего непосредственного руководителя о случаях обращения общественной организации за предоставлением субсидий.

Напротив, в случае если гражданский служащий не проинформировал бы о вышеописанной ситуации, то это бы свидетельствовало о нарушении требований об урегулировании конфликта интересов и необходимости применения мер ответственности.

2. В комиссию поступила информация от коммерческой организации о необходимости проверки наличия конфликта интересов в отношении гражданского служащего, замещающего руководящую должность в исполнительном органе государственной власти края. По мнению коммерческой организации действия гражданского служащего, связанные с проведением контрольных мероприятий (проверок) в отношении данной организации, осуществляются в интересах определенных коммерческих структур, что свидетельствует о наличии личной заинтересованности, которая влияет на объективное исполнение им должностных обязанностей.

Проверкой установлено, что действия исполнительного органа государственной власти края по проведению проверок и привлечению коммерческой организации к административной ответственности являются законными, что было подтверждено постановлением арбитражного апелляционного суда.

Наличие финансовых или иных обязательств между гражданским служащим, его родственниками и какими-либо коммерческими организациями в ходе проверки не установлено. Гражданский служащий и его близкие

родственники в качестве индивидуальных предпринимателей, учредителей или руководителей коммерческих организаций не зарегистрированы.

Комиссия решила, что в рассматриваемом случае не содержится признаков личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Применительно к данной ситуации о наличии конфликта интересов свидетельствовали бы факты нарушения гражданским служащим требований законодательства, законных интересов граждан, организаций, общества и государства при осуществлении надзорных и контрольных полномочий с целью получения доходов, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

3. На основании информации, представленной одним из членов комиссии по урегулированию конфликта интересов, была проведена проверка и заседание комиссии, в ходе которых было установлено следующее.

Между исполнительным органом государственной власти края и несколькими коммерческими организациями, участниками и руководителями которых являлись родственники одного из гражданских служащих данного органа и лица, имеющие к ним непосредственное отношение, имелись договорные отношения. Условия договоров не исключали возможность получения прибыли при осуществлении деятельности в рамках реализации договоров. При этом в задачи гражданского служащего, родственники которого были связаны с коммерческими организациями, входили функции контроля за реализацией договоров, соблюдением законных прав и интересов граждан, организаций, общества и государства.

В результате рассмотрения указанной ситуации комиссия по урегулированию конфликта решила, что в данном случае факт наличия личной заинтересованности установлен, гражданский служащий подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности в установленном порядке за неисполнение обязанности сообщать представителю нанимателя о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей.

Представителем нанимателя было решено возложить непосредственный контроль за реализацией договорных отношений между исполнительным органом государственной власти края и коммерческими организациями на руководителя гражданского служащего, так чтобы служащий не мог самостоятельно принимать решения, которые могут не отвечать законным интересам граждан, организаций, общества и государства. Гражданский служащий был привлечен к ответственности.

4. На основании информации, представленной одним из членов комиссии по урегулированию конфликта интересов, было проведено заседание комиссии по факту следующего нарушения.

В течение двух лет подряд единой котировочной комиссией по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, образованной в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» под председательством гражданского служащего одного из исполнительных органов государственной власти края, были размещены заказы на оказание услуг для нужд данного органа путем запроса котировок.

Было установлено, что гражданский служащий являлся учредителем одной из коммерческих организаций, которые участвовали в размещении заказа. При этом данная организация являлась единственным учредителем другого юридического лица, которое во всех случаях было признано победителем в проведении запроса котировок.

Несмотря на то, что доля участия гражданского служащего в уставном капитале организации была передана в доверительное управление на основании договора и доказательств получения дохода служащим от этой доли участия не имелось, комиссия решила, что данный гражданский служащий нарушил требования об урегулировании конфликта интересов по следующим основаниям. Законом содержание личной заинтересованности гражданского служащего определено в качестве возможности получения дохода независимо от фактического его поручения. В силу п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ основная цель деятельности любой коммерческой организации предполагает направленность на извлечение прибыли. Кроме того, исполнение предусмотренной ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязанности передать доли участия в уставном капитале организаций не освобождает гражданского служащего от исполнения иных обязанностей об урегулировании конфликта интересов.

По результатам рассмотрения вопроса представителем нанимателя принято решение о привлечении гражданского служащего к ответственности.

5. Действия муниципального служащего в ситуации, риска возникновения конфликта интересов или сомнения в возможности возникновения такого конфликта

Во всех случаях, когда муниципальный служащий сомневается в наличии или отсутствии риска возникновения конфликта интересов в своих действиях, а также в служебной деятельности подчиненных сотрудников, такому служащему необходимо обратиться за консультацией к должностным лицам кадровой службы, ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений, либо должностным лицам органа местного самоуправления,

ответственным за противодействие коррупции. Указанные должностные лица в соответствии с законодательством и должностными инструкциями дают консультации для обеспечения правомерного поведения муниципального служащего.

Муниципальный служащий сам должен стремиться любым образом избегать конфликтогенных ситуаций, описанных в настоящих методических рекомендациях. Кроме того, служащий всегда должен исключать в своем поведении поступки, ставящие под сомнение его личную незаинтересованность, беспристрастность.

При возникновении ситуаций, связанных с возможным конфликтом интересов, служащий обязан немедленно информировать в письменном виде своего непосредственного руководителя (своего начальника) о сложившейся ситуации. Обстоятельства должны быть ясно и полно изложены служащим, все необходимые документы и материалы также должны быть представлены для принятия обоснованного решения.

Отвод (самоотвод) муниципального служащего для предотвращения конфликта интересов может быть осуществлен, например, путем устранения от рассмотрения того или иного обращения, от участия в проверке на определенной территории или в отношении определенного лица. Такие меры следует принимать в случаях, когда есть сомнение в объективности служащего при рассмотрении обращения, проведении проверки. Инициативу в данном случае должен стремиться проявить как сам служащий, так и его руководитель.

Муниципальному служащему следует в точности выполнять рекомендации должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений (противодействие коррупции), а также решения комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Невыполнение рекомендаций может привести к совершению служащим коррупционного правонарушения и применению к нему мер ответственности (в случае нарушения требований, касающихся конфликта интересов – увольнение в связи с утратой доверия).

6. Нормативные правовые акты по вопросу предупреждения и урегулирования конфликта интересов

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст.ст. 10, 11).
2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст.ст. 12, 14.1, 27.1).
3. Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

4. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

5. Закон Пермского края от 04.05.2008 № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае» (ст. 9.1).

6. Указ губернатора Пермского края от 19.07.2012 № 44 «О мерах по реализации отдельных положений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции на муниципальной службе в Пермском крае»

7. Муниципальные правовые акты об утверждении кодексов этики и служебного поведения муниципальных служащих в муниципальных образованиях Пермского края (рекомендованный для утверждения на местном уровне кодекс утвержден указом губернатора Пермского края от 07.07.2011 № 54 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения заместителей председателя Правительства Пермского края, руководителей исполнительных органов государственной власти Пермского края и руководителя Аппарата Правительства Пермского края»).