

Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе и порядка их урегулирования

Введение.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Следует также учитывать, что личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего может возникать и в тех случаях, когда выгоду получают или могут получить иные лица, например, друзья государственного (муниципального) служащего, его родственников. В связи с чем в настоящем обзоре для определения круга лиц, с выгодой которых может быть связана личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего, используется термин «родственники и/или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего».

Под указанные определения конфликта интересов попадает множество конкретных ситуаций, в которых государственный (муниципальный) служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Учитывая разнообразие частных интересов государственных (муниципальных) служащих, составить исчерпывающий перечень таких ситуаций не представляется возможным. Тем не менее, можно выделить ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

–выполнение функций управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего;

–выполнение иной оплачиваемой работы;

–владение ценными бумагами, банковскими вкладами;

–получение подарков и услуг;

–имущественные обязательства и судебные разбирательства;

–взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной (муниципальной) службы;

–явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации и др.).

В настоящем обзоре рассматриваются типовые ситуации конфликта интересов для каждой из указанных «областей регулирования»: приводится описание типовой ситуации и рекомендации, как для государственных (муниципальных) служащих, так и для представителя нанимателя по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В отдельных случаях приводятся комментарии, поясняющие почему та или иная ситуация является конфликтом интересов, содержащий конкретные примеры типовой ситуации или другую полезную информацию.

Кроме того, при определении содержания функций управления учитывалось следующее.

Частью 4 статьи 1 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что функции государственного, муниципального (административного) управления организацией представляют собой полномочия государственного или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении

данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.

Для целей настоящего обзора осуществление «функций управления» предполагает, в том числе:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;

- осуществление надзора и контроля;

- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

- организацию продажи приватизируемого государственного имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;

- подготовку и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

- подготовку и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;

- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;

- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;

- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;

- представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

- участие государственного (муниципального) служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам.

Мониторинг практики рассмотрения случаев конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе, проводимый Минздравсоцразвития России в 2011 г., а также анализ информации о деятельности комиссий показал, что наиболее часто рассматриваемыми случаями конфликта интересов являются: совершение действий, принятие решений в отношении родственников, друзей, деловых партнеров государственного (муниципального) служащего; выполнение последним иной оплачиваемой работы, владение государственным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), замещение должности в коммерческих и некоммерческих организациях после увольнения с государственной службы, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного (муниципального) служащего.

Типовые ситуации конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе и порядок их урегулирования.

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

1.1. Описание ситуации

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

Меры предотвращения и урегулирования.

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

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

Комментарий.

Осуществление государственным (муниципальным) служащим функций 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 (муниципальный) служащий является членом конкурсной комиссии на замещение вакантной должности. При этом одним из кандидатов на вакантную должность является родственник государственного (муниципального) служащего;

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

При этом необходимо отметить, что далеко не любое выполнение функций управления в отношении родственников влечет конфликт интересов. В частности, если государственный (муниципальный) служащий предоставляет государственные (муниципальные) 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 (муниципальный) служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного (муниципального) служащего, выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, в отношении которой государственный (муниципальный) служащий осуществляет отдельные функции управления.

Меры предотвращения и урегулирования.

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

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

Вместе с тем, в случае возникновения у государственного (муниципального) служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, государственный (муниципальный) 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 (муниципального) служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

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

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

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

2.2. Описание ситуации.

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

Меры предотвращения и урегулирования.

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

Важно отметить, что неприятие государственным (муниципальным) служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию

конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного (муниципального) служащего со службы.

2.3. Описание ситуации.

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

Меры предотвращения и урегулирования

Государственному (муниципальному) 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 (муниципального) служащего из состава комиссии по размещению заказа на время проведения конкурса, в результате которого у государственного (муниципального) служащего есть личная заинтересованность.

3. Конфликт интересов, связанный с получением подарков и услуг

3.1. Описание ситуации

Государственный (муниципальный) служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного (муниципального) 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 (муниципальный) служащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции управления.

Меры предотвращения и урегулирования.

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

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

Если подарок связан с исполнением должностных обязанностей, то в отношении государственного (муниципального) служащего должны быть применены меры дисциплинарной ответственности, учитывая характер совершенного государственным (муниципальным) служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение государственным (муниципальным) 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 (муниципальным) служащим своих должностных обязанностей.

Если подарок не связан с исполнением должностных обязанностей, то государственному (муниципальному) служащему рекомендуется указать на то, что получение подарков от заинтересованных физических лиц и организаций может нанести урон репутации государственного (муниципального) органа, и поэтому является нежелательным вне зависимости от повода дарения.

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

- указать государственному (муниципальному) служащему, что факт получения подарков влечет конфликт интересов;
- предложить вернуть соответствующий подарок или компенсировать его стоимость;
- до принятия государственным (муниципальным) служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить государственного (муниципального) 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 празднованием дня рождения или иного праздника. 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, могут 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.

3.2. Описание ситуации.

Государственный (муниципальный) служащий получает подарки от своего непосредственного подчиненного.

Меры предотвращения и урегулирования.

Государственному (муниципальному) служащему рекомендуется не принимать подарки от непосредственных подчиненных вне зависимости от их стоимости и повода дарения. Особенно строго следует подходить к получению регулярных подарков от одного дарителя.

Представителю нанимателя, которому стало известно о получении государственным (муниципальным) служащим подарков от непосредственных подчиненных, следует указать государственному (муниципальному) 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 (муниципальному) служащему вернуть полученный подарок дарителю в целях предотвращения конфликта интересов.

4. Конфликт интересов, связанный с взаимодействием с бывшим работодателем и трудоустройством после увольнения с государственной (муниципальной) службы

4.1. Описание ситуации

Государственный (муниципальный) служащий ведет переговоры о трудоустройстве после увольнения с государственной (муниципальной) службы на работу в организацию, в отношении которой он осуществляет функции управления.

Меры предотвращения и урегулирования.

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

В случае если указанные переговоры о последующем трудоустройстве начались, государственному (муниципальному) служащему следует уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о наличии личной заинтересованности.

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

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

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

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

– государственный (муниципальный) служащий продвигает определенные проекты с тем, чтобы после увольнения с государственной (муниципальной) службы заниматься их реализацией.