

Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на муниципальной службе в органах местного самоуправления Нижнеомского муниципального района 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.

1. В соответствии со статьей 14.1 Федерального закона № 25-ФЗ от 02 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» под конфликтом интересов понимается 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. 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 настоящего Федерального закона (близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому); а также для граждан или

организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

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

Под указанные определения конфликта интересов попадает множество конкретных ситуаций, в которых муниципальный служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Учитывая разнообразие частных интересов 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 иной оплачиваемой работы;
- получение подарков и услуг;
- урегулирование конфликта и интересов;
- уголовная ответственность за дачу и получение взятки;

В основе организации работы по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе лежит обеспечение исполнения муниципальными служащими обязанностей, предусмотренных статьей 11 Федерального закона № 273-ФЗ.

В частности, частью 2 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ установлена обязанность муниципального служащего в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возможности возникновения конфликта интересов. Причем непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы. Выяснение обстоятельств непринятия муниципальным служащим мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов должно осуществляться в рамках не служебной проверки, а проверки, проводимой подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Применение мер по предотвращению конфликта интересов может осуществляться по инициативе муниципального служащего, и не связываться с его обязанностями, установленными законодательством о муниципальной службе и противодействии коррупции. Например, обращение муниципального служащего с ходатайством об установлении соответствующей комиссией, имеются ли или будут ли иметься в конкретной сложившейся или возможной

ситуации признаки нарушения им требований об урегулировании конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликтов интересов.

Так, на основании соответствующего представления, предусмотренного подпунктом «в» пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821, вопрос выработки мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на муниципальной службе, может быть рассмотрен на заседании данной комиссии.

В случае установления признаков дисциплинарного проступка либо факта совершения муниципальным служащим деяния, содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, данная информация представляется руководителю муниципального органа для решения вопроса о проведении служебной проверки и применения мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо передается в правоохранительные органы по подведомственности.

Мониторинг практики рассмотрения случаев конфликта интересов на государственной 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 муниципального служащего; выполнение последним иной оплачиваемой работы, владение муниципальным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), замещение должности в коммерческих и некоммерческих организациях после увольнения с муниципальной службы, если отдельные функции муниципального управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего.

Типовые ситуации конфликта интересов на муниципальной службе и порядок их урегулирования

1. Конфликт интересов, связанный с выполнением иной оплачиваемой работы

1.1. Описание ситуации

Муниципальный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность муниципального служащего, выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, в отношении которой муниципальный служащий осуществляет отдельные функции муниципального управления.

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

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

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

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

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

В случае если муниципальный служащий самостоятельно не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить муниципального служащего от исполнения должностных (служебных)

обязанностей в отношении организации, в которой муниципальный служащий или его родственники выполняют иную оплачиваемую работу.

Комментарий

В соответствии с частью 2 статьи 11 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. При этом ситуация, при которой муниципальный служащий получает или собирается получить материальную выгоду от организации, на деятельность которой он может повлиять своими действиями и решениями, является типичным примером конфликта интересов. В данном случае личная заинтересованность муниципального служащего может негативно влиять на исполнение им должностных обязанностей и порождать сомнения в его беспристрастности и объективности.

Действующее законодательство не устанавливает прямых ограничений на трудоустройство родственников муниципального служащего. Тем не менее, ситуация, когда родственники муниципального служащего владеют проверяемой им организацией, работают в ней или устраиваются в нее на работу, по сути, схожа с ситуацией, рассмотренной в пункте 1.1 данного обзора. Под личной заинтересованностью муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов не только для самого муниципального служащего, но и для членов его семьи или ряда иных лиц.

1.2. Описание ситуации

Муниципальный служащий на платной основе участвует в выполнении работы, заказчиком которой является муниципальный орган, в котором он замещает должность.

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

Важно отметить, что непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

2. Конфликт интересов, связанный с получением подарков и услуг

2.1. Описание ситуации

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

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

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

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

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

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

- указать муниципальному служащему, что факт получения подарков влечет конфликт интересов;
- предложить вернуть соответствующий подарок или компенсировать его стоимость;
- до принятия муниципальным служащим мер по урегулированию конфликта интересов отстранить муниципального служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении физических лиц и организаций, от которых был получен подарок.

Комментарий

Установлен запрет муниципальным 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 муниципальному 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 муниципального 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 муниципального служащего и, тем самым, могут нанести ущерб репутации муниципального органа и муниципальной службе в целом.

То же самое относится и к подаркам, получаемым от заинтересованной организации родственниками муниципального служащего. Действующее законодательство не устанавливает никаких ограничений на получение подарков и иных благ родственниками муниципальных служащих. Несмотря на это, следует учитывать, что в большинстве случаев подобные подарки вызваны желанием обойти существующие нормативные ограничения и повлиять на действия и решения муниципального служащего.

2.2. Описание ситуации

Муниципальный служащий получает подарки от своего непосредственного подчиненного.

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 муниципальным служащим подарков от непосредственных подчиненных, следует указать 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 муниципальному служащему вернуть полученный подарок дарителю в целях предотвращения конфликта интересов.

3. Урегулирование конфликта и интересов

3.1. Описание ситуации

В сфере противодействия конфликта интересов Закон «О противодействии коррупции» наделяет муниципальных служащих следующими обязанностями:

1. Принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, что подразумевает необходимость муниципального

служащего воздерживаться от контактов с различными организациями, сферы деятельности которых пересекаются с его должностными обязанностями, а также максимально уйти от личных предпочтений при принятии управленческих решений и т.п.

2. Письменно уведомить непосредственного руководителя о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов, как только об этом станет известно. Но оценочный характер конфликта на практике может вызвать трудности с реализацией данной нормы, так как сам муниципальный служащий может и не видеть наличие предконфликтной ситуации.

Вторым субъектом, на которого Закон возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. Главным способом получения представителем нанимателя сведений о возникновении конфликта интересов выступает уведомление его самим служащим, у которого возник конфликт интересов, либо непосредственным начальником такого служащего.

Источники информации:

- декларации о доходах, подаваемые муниципальными служащими, и иные представляемые ими сведения;
- заявления, включая анонимные, граждан и организаций, в том числе считающих себя пострадавшими от неправомερных действий муниципального служащего;
- материалы публикаций в средствах массовой информации;
- результаты служебных проверок.

В ч. 4 и 5 ст. 11 Закона «О противодействии коррупции» содержится указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе:

- изменение должностного или служебного положения, вплоть до отстранения муниципального служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей;
- отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- отвод или самоотвод муниципального служащего;
- передача принадлежащих ему ценных бумаг, акций (доли участия, пая в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в случае, если муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций).

В заключение хочется отметить, что конфликт интересов в системе муниципальной службы нельзя рассматривать односторонне, как простое противоречие личных интересов служащего и общества, граждан и их объединений. В его основе находятся различные факторы, определенные условия исполнения муниципальным служащим должностных обязанностей, институциональные погрешности в организации системы муниципальной службы и др. Только запретительными и рекомендательными мерами исключить появление конфликтов интересов в системе муниципальной службы невозможно.

Необходимо обратить внимание и на формирование адекватной, муниципальным, общественным интересам внутренней и внешней среды муниципальной службы, профессиональной личности муниципального служащего, в основе мотивации должностного поведения которой будут находиться принципы служения обществу, соблюдение законности и уважение гражданских прав и свобод личности.

4. Конфликт интересов, уголовная ответственность за дачу и получение взятки.

4.1. Описание ситуации

Р. был признан виновным в том, что с целью хищения чужого имущества путем обмана и злоупотребления доверием, под предлогом оказания содействия в уклонении от ответственности Б. по возбужденному против него уголовному делу, уговорил последнего передать ему 30 тыс. руб. для взятки эксперту (за благоприятную для Б. экспертизу) и вознаграждения работников правоохранительных органов, в производстве которых находится уголовное дело. При этом Р. убедил Б., что может оказать такую помощь, так как он сам бывший работник прокуратуры и имеет необходимые связи для благоприятного решения дела. Получив от Б. деньги и не имея намерения использовать их "по назначению", Р. присвоил их, а сам скрылся, не оставив свой адрес. После обращения Б. в органы милиции в ходе проведенных розыскных мероприятий Р. был задержан и привлечен к уголовной ответственности по ч. 4 ст. 33, ст. 291 ("Подстрекательство к даче взятки") и ст. 159 УК РФ ("Мошенничество").

Дача взятки (передача должностному лицу лично или через посредника материальных ценностей) - это преступление, направленное на склонение должностного лица к совершению законных или заведомо незаконных действий (бездействия) в пользу дающего: для получения им преимуществ, за общее покровительство или за попустительство по службе (статья 291 УК РФ).

Дача взятки может осуществляться с помощью посредника. Посредничеством во взяточничестве признается совершение действий, направленных на передачу взятки: непосредственная передача предмета взятки, создание условий для такой передачи. Ответственность посредника во взяточничестве наступает независимо от того, получил ли посредник за это вознаграждение от взяткодателя (взяткополучателя) или не получил.

Если взятка передается должностному лицу через посредника, то такой посредник подлежит ответственности за пособничество в даче взятки.

Необходимо помнить, что лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место:

- а) вымогательство взятки со стороны должностного лица;
- б) если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Необходимо знать, что получение взятки - одно из самых общественно опасных должностных преступлений, особенно если оно совершено в крупном размере

группой лиц по предварительному сговору или организованной группой с вымогательством взятки.

Обстоятельствами, отягчающими уголовную ответственность за получение взятки, являются:

- получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие);
- получение взятки лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления;
- получение взятки группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (2 и более человек);
- вымогательство взятки;
- получение взятки в крупном размере (крупным размером признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие 150 тысяч рублей).