

Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов

Настоящий обзор подготовлен по итогам обобщения результатов мониторинга применения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в государственных и муниципальных органах, Центральном банке Российской Федерации, иных организациях, на работников которых распространяются положения статей 10, 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), в том числе решений соответствующих комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссии).

Обзор структурирован в соответствии с перечнем функций, связанных с высоким коррупционным риском, и направлен на обеспечение единства подходов при квалификации ситуаций в качестве конфликта интересов, а также на унификацию представления информации при формулировании рассматриваемых на заседаниях комиссий вопросов о соблюдении требований об урегулировании конфликта интересов.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в целях квалификации ситуации в качестве конфликта интересов и определения конкретных мер ответственности за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов комиссии при подготовке протоколов руководствуются следующим.

На первоначальном этапе установлению и последующему отражению в протоколе подлежит информация о лицах, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица, выражающаяся в возможности получения этими лицами доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) (далее – доходы, выгоды) в результате осуществления должностным лицом своих полномочий и обязанностей.

Таковыми лицами могут быть:

само лицо, на которое в соответствии с антикоррупционным законодательством Российской Федерации распространена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (далее – должностное лицо);

близкие родственники или свойственники (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) должностного лица;

иные граждане или организации, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В дальнейшем выявляется и фиксируется в протоколе наличие у должностного лица соответствующих полномочий.

Затем анализируется возможность влияния личной заинтересованности должностного лица на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В случае установления того факта, что личная заинтересованность должностного лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий), фиксируется факт наличия конфликта интересов.

При решении вопроса о привлечении к ответственности лица, не исполнившего обязанности по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, устанавливаются обстоятельства, которые могут повлиять на определение конкретной меры ответственности, в том числе:

факт подачи должностным лицом уведомления о личной заинтересованности;

наличие установленных фактов ненадлежащего исполнения рассматриваемым лицом должностных (служебных) обязанностей (осуществления полномочий) в ситуации, когда существовал конфликт интересов;

величина нанесенного ущерба (при наличии);

самостоятельное принятие (непринятие) должностным лицом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

соблюдение должностным лицом других требований законодательства о противодействии коррупции, а также предшествующие результаты исполнения должностных обязанностей.

По итогам рассмотрения указанных вопросов комиссия фиксирует в протоколе принятое решение относительно соблюдения (не соблюдения) должностным лицом требований об урегулировании конфликта интересов; рекомендует конкретную меру ответственности; дает предложения по предотвращению или по возможному урегулированию конфликта интересов

(в случае, если принято решение о том, что должностное лицо не соблюдало требования по предотвращению или урегулированию конфликта интересов).

Применение указанного алгоритма представления информации в протоколах заседаний комиссий способствует обеспечению достоверности и обоснованности изложения мотивировочной и резолютивной частей протокола.

I. Осуществление организационно-распорядительных функций

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, связанные с руководством трудовым коллективом или находящимися в его подчинении отдельными работниками (служащими), с формированием кадрового состава и определением трудовых функций, применением мер поощрения или наложения взысканий.

К данной категории функций относятся также полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листа временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Ситуация 1

В департаменте федерального государственного органа муж сестры супруги директора департамента замещает должность начальника отдела.

В соответствии с должностными полномочиями директор департамента планирует работу департамента, дает поручения и распределяет задачи между сотрудниками департамента, в пределах имеющегося фонда оплаты труда определяет конкретный размер премий служащих департамента, инициирует проведение служебных проверок.

Принятие директором департамента решений об установлении размера премии, выплачиваемой мужу сестры супруги, напрямую влияет на возможность получения дохода в виде денег лицом, состоящим с директором департамента в отношениях свойства (сестрой супруги) в связи с тем, что в соответствии со статьей 34 Семейного кодекса Российской Федерации имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной

собственностью, к которой, в частности, относятся доходы каждого из них от трудовой деятельности.

Возможность получения указанного дохода сестрой супруги должностного лица в качестве общего семейного дохода в результате осуществления этим должностным лицом своих полномочий в отношении ее мужа образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения этим должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

В ходе проведенной проверки обоснованности решений, принятых директором департамента в отношении мужа сестры супруги, было установлено, что указанное лицо добросовестно исполняло свои обязанности, величина выплачиваемых данному лицу премий не превышала среднего уровня по подразделению. Фактов нарушения мужем сестры супруги служебной дисциплины не выявлено.

Уведомление о личной заинтересованности директором департамента направлено не было.

Иных нарушений антикоррупционного законодательства в предыдущие периоды в деятельности директора департамента установлено не было. Дисциплинарных взысканий данное лицо не имеет, непосредственным руководителем представлена положительная характеристика.

Комиссией приняты решения:

установить, что директор департамента не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникновении личной заинтересованности и не принял иных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

учитывая, что в ходе проведенной проверки фактов необоснованного начисления премии, а также злоупотреблений при определении размера премий, выплачиваемых мужу сестры супруги директора департамента, выявлено не было, рекомендовать руководителю государственного органа применить к директору департамента меру ответственности в виде выговора;

указать на недопустимость исполнения служебных обязанностей (осуществления полномочий) в условиях конфликта интересов.

Решение представителя нанимателя:

к директору департамента применена мера ответственности в виде выговора;

муж сестры супруги директора департамента по собственному желанию переведен в другое структурное подразделение государственного органа.

Ситуация 2

В учреждении, подведомственном федеральному государственному органу, супруга руководителя учреждения на протяжении нескольких лет замещает должность инженера.

В соответствии с должностными полномочиями руководитель учреждения осуществляет общую организацию деятельности учреждения, определяет конкретный размер заработной платы и премий работников организации, принимает решение о наложении дисциплинарных взысканий.

Таким образом, осуществление организационно-распорядительных функций должностным лицом в отношении своей супруги влияет на получение ею дохода.

Возможность получения указанного дохода супругой должностного лица в результате осуществления этим должностным лицом своих полномочий образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения этим должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

В ходе проведенной проверки было установлено, что супруга руководителя учреждения систематически уклонялась от исполнения своих трудовых обязанностей, выявлены неоднократные факты ее отсутствия на рабочем месте без уважительных причин. При этом за периоды необоснованного отсутствия супруге руководителя учреждения заработная плата выплачивалась в полном объеме. Дисциплинарные взыскания наложены не были.

Кроме того, как стало известно в ходе проверки, руководителем учреждения оказывалось давление на работников кадрового подразделения учреждения в целях сокрытия фактов допущенных нарушений. При этом информация об оказании воздействия и склонении к совершению неправомерных действий работниками кадрового подразделения учреждения в вышестоящий государственный орган или прокуратуру направлена не была.

Комиссией приняты решения:

признать, что руководитель учреждения не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникновении личной заинтересованности и не принял иные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в связи с этим, а также учитывая систематическое неисполнение руководителем учреждения своих должностных обязанностей в отношении работника учреждения, являющегося его близким родственником (супруга), и неоднократное умышленное использование должностных полномочий в личных целях, рекомендовать представителю нанимателя применить к руководителю учреждения меру ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

указать работникам кадрового подразделения на недопустимость исполнения неправомερных решений руководителя учреждения, необходимость уведомления подразделения федерального государственного органа, ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений, об оказании руководителем учреждения давления в целях сокрытия правонарушения;

рекомендовать подразделению федерального государственного органа, ответственному за профилактику коррупционных и иных правонарушений, провести дополнительные мероприятия по профилактике коррупционных и иных правонарушений в подведомственных организациях;

рекомендовать направить материалы проверки в органы прокуратуры.

Решение представителя нанимателя:

руководитель учреждения уволен в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

руководителя учреждения проинформирован о нарушениях, выявленных в ходе проверки, для принятия мер дисциплинарной ответственности к супруге руководителя учреждения, замещающей должность инженера, а также к работникам кадрового подразделения учреждения, допустившим сокрытие фактов совершенных нарушений.

Дополнительно:

к ответственным работникам кадрового подразделения применена мера ответственности в виде замечания;

супруга руководителя учреждения уволена за систематические грубые нарушения трудовой дисциплины;

в отношении руководителя учреждения возбуждено уголовное дело.

II. Осуществление административно-хозяйственных функций

Под административно-хозяйственными функциями целесообразно понимать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, об осуществлении контроля за движением материальных ценностей, по определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходом) (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19).

Заместитель руководителя администрации муниципального образования (далее – заместитель руководителя администрации) в период временного исполнения полномочий руководителя администрации муниципального образования издал распоряжение о наделении себя полномочиями представителя муниципального образования в органе управления коммерческой организации (совет директоров), учредителем которой является муниципальное образование. При этом полномочия единоличного исполнительного органа управления (генерального директора) в данной организации осуществляет его родной брат.

В соответствии с уставом коммерческой организации к компетенции совета директоров относится установление размера вознаграждения и денежных компенсаций ее единоличному исполнительному органу (генеральному директору).

Таким образом, возможность должностного лица при осуществлении им полномочий представителя муниципального образования в совете директоров организации участвовать в принятии решения об установлении размера вознаграждения и денежной компенсации единоличному исполнительному органу (генеральному директору) этой организации напрямую влияет на возможность получения дохода его родным братом.

Возможность получения указанного дохода братом должностного лица в результате осуществления этим должностным лицом своих полномочий образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения этим должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

В ходе проведенной проверки фактов недобросовестного исполнения рассматриваемым должностным лицом своих полномочий в качестве представителя муниципального образования в органах управления коммерческой организации, учредителем которой является муниципальное образование, выявлено не было.

Уведомление о личной заинтересованности заместителем руководителя администрации направлено не было.

Анализ должностного регламента заместителя руководителя администрации показал, что вопросы деятельности рассматриваемой коммерческой организации не входили в сферу его полномочий.

Комиссией приняты решения:

установить, что заместитель руководителя администрации не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникновении личной заинтересованности и не принял иных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

учитывая, что фактов ненадлежащего исполнения заместителем главы администрации служебных обязанностей в качестве представителя муниципального образования в органе управления коммерческой организации (совет директоров), а также злоупотребления полномочиями в отношении близкого родственника (брат) выявлено не было, рекомендовать руководителю администрации муниципального образования применить к заместителю руководителя администрации меру ответственности в виде выговора;

рекомендовать исключить заместителя руководителя администрации из состава органов управления коммерческой организации, учредителем которой является муниципальное образование.

Решение представителя нанимателя:

к заместителю руководителя администрации применена мера ответственности в виде выговора;

заместитель руководителя администрации исключен из состава органов управления коммерческой организации, учредителем которой является муниципальное образование.

III. Осуществление контрольных и надзорных мероприятий

Государственный служащий включен в состав ревизионной комиссии подведомственной организации в качестве ее председателя, в которой его родная сестра замещает должность главного бухгалтера.

В соответствии с положением о ревизионной комиссии, а также уставом организации ревизионная комиссия проводит проверки финансово-хозяйственной деятельности организации, выявляет нарушения порядка ведения бухгалтерского учета и предоставления финансовой отчетности, информирует о результатах проведения проверок учредителей.

Обязанность по ведению бухгалтерского учета организации возложена на главного бухгалтера. В случае выявления нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации к главному бухгалтеру может быть применена дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Возможность получения выгоды близким родственником (сестрой) должностного лица в результате осуществления этим должностным лицом своих полномочий в качестве члена ревизионной комиссии образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения этим должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

Уведомление о личной заинтересованности государственным служащим направлено не было.

В ходе проведенной проверки были выявлены существенные нарушения правил ведения бухгалтерского учета.

Комиссией приняты решения:

признать, что государственный служащий не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникновении личной заинтересованности и не принял иных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

учитывая ненадлежащее исполнение государственным служащим своих обязанностей в качестве председателя ревизионной комиссии подведомственного учреждения, направленное на сокрытие нарушений, совершенных близким родственником (сестрой), рекомендовать представителю нанимателя применить к государственному служащему меру

ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

рекомендовать направить материалы проверки в органы прокуратуры.

Решение представителя нанимателя:

государственный служащий уволен в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

материалы проверки в отношении государственного служащего и главного бухгалтера подведомственного учреждения направлены в правоохранительные органы.

IV. Распределение ограниченного ресурса

Заместитель руководителя государственного органа субъекта Российской Федерации (далее – заместитель руководителя) по трудовому договору выполняет иную оплачиваемую работу в одном из подведомственных учреждений данного государственного органа.

Заместитель руководителя связан с рассматриваемым учреждением имущественными отношениями, так как получает в нем заработную плату.

В соответствии с должностными полномочиями по месту службы заместитель руководителя входит в состав комиссии государственного органа по распределению контрольных цифр приема граждан и численности обучающихся (далее - комиссия), на основе которых в том числе формируется государственное задание на оказание образовательных услуг.

Финансирование рассматриваемого учреждения осуществляется на основании государственных заданий, в связи с чем величина значений контрольных цифр приема граждан и численности обучающихся влияет на возможность получения дохода в виде денег организацией, связанной с рассматриваемым должностным лицом имущественными отношениями.

Возможность получения дохода в виде государственных субсидий на выполнение государственных заданий организацией, связанной с должностным лицом имущественными отношениями в результате осуществления этим должностным лицом своих полномочий в качестве члена комиссии, образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения этим должностным лицом своих обязанностей при осуществлении полномочий члена комиссии, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

Уведомление о личной заинтересованности заместителем руководителя направлено не было.

В целях установления всех обстоятельств дела государственным органом проведена проверка обоснованности решений, принятых заместителем руководителя в отношении данного учреждения.

В ходе проверки заместитель руководителя дал пояснения, что уведомление не направлял, так как полагал, что решения, принимаемые им в составе коллегиального органа (комиссии), не могут составлять конфликт интересов.

Вместе с тем установлено, что заместитель руководителя отстаивал интересы данного учреждения на заседаниях комиссии, ходатайствовал перед руководителем государственного органа субъекта Российской Федерации о направлении в уполномоченный федеральный государственный орган предложений о корректировке проекта контрольных цифр приема, подготовленных в интересах рассматриваемого учреждения.

Дополнительно было установлено, что заместителем руководителя было своевременно направлено уведомление о намерении выполнять иную оплачиваемую работу. Таким образом, ответственным должностным лицам подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственного органа было заранее достоверно известно о месте работы заместителя руководителя.

Комиссией приняты решения:

установить, что заместитель руководителя не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникновении личной заинтересованности и не принял иных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

с учетом результатов проверки рекомендовать руководителю государственного органа применить к заместителю руководителя меру ответственности в увольнении в связи с утратой доверия;

рекомендовать принять меры по урегулированию возникшего конфликта интересов;

учитывая, что при получении уведомления о намерении заместителя руководителя выполнять иную оплачиваемую работу ответственными должностными лицами уполномоченного подразделения мер по предотвращению конфликта интересов принято не было, рекомендовать руководителю государственного органа применить к ответственным должностным лицам уполномоченного подразделения меру дисциплинарной ответственности в виде замечания;

обратить внимание ответственных должностных лиц уполномоченного подразделения на необходимость проведения мероприятий по выявлению возможности возникновения личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, своевременному реагированию на возникновение конфликта интересов.

Решение представителя нанимателя:

к заместителю руководителя применена мера ответственности увольнения в связи с утратой доверия;

к ответственным должностным лицам уполномоченного подразделения применена мера ответственности в виде замечания.

V. Осуществление государственных закупок

Бывшая супруга начальника отдела органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее – Отдел) является генеральным директором и учредителем организации (далее - Организация), осуществляющей выполнение работ по договорам субподряда с организациями-победителями соответствующих закупочных процедур рассматриваемого органа исполнительной власти.

В ходе проведенной проверки было установлено, что несмотря на тот факт, что брак был расторгнут, бывшие супруги продолжают проживать вместе в одном жилом помещении, ведут совместное хозяйство, а также совместно воспитывают несовершеннолетних детей, что свидетельствует о наличии между ними близких отношений.

Бывшая супруга начальника Отдела получает доход от Организации как учредитель, а также заработную плату как генеральный директор Организации.

Руководитель Отдела осуществляет рассмотрение документов, представляемых Организацией, согласовывает акты сдачи-приемки выполненных работ и счетов-фактур, отражающих сведения об объемах выполненных работ, в целях обеспечения дальнейшей приемки работ у исполнителя соответствующего государственного контракта органом исполнительной власти.

При этом документы Организации, представляемые на согласование в Отдел, содержат в том числе, информацию об организациях, осуществляющих выполнение работ в соответствии с государственным контрактом по договорам субподряда, а также о руководителях данных организаций, в связи с чем начальнику Отдела было заранее достоверно известно об участии Организации в выполнении рассматриваемых работ.

Получение материальных выгод Организацией связано с возможностью осуществления заказчиком приемки у исполнителя работ, не соответствующих требованиям государственного контракта, непредъявлением штрафных санкций за несвоевременное и некачественное выполнение работ.

Таким образом, согласование начальником Отдела документов, на основании которых осуществляется приемка и оплата выполненных Организацией работ, напрямую влияет на получение дохода его бывшей супругой (в виде дивидендов и заработной платы, выплачиваемых Организацией), которая связана с ним близкими отношениями.

Возможность получения указанного дохода бывшей супругой должностного лица в результате осуществления этим должностным лицом своих должностных полномочий образует личную заинтересованность этого должностного лица.

Данная личная заинтересованность может повлиять на объективность и беспристрастность исполнения этим должностным лицом своих обязанностей при осуществлении им своих должностных полномочий, что в соответствии со статьей 10 Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о возникновении у него конфликта интересов.

Уведомление о личной заинтересованности начальником Отдела направлено не было.

Дополнительно в ходе проведения проверки обоснованности решений, принятых начальником Отдела в отношении рассматриваемой организации, было установлено, что контроль хода исполнения государственных контрактов в отношении Организации не осуществлялся. Экспертиза соответствия выполненных работ требованиям государственных контрактов не проводилась.

Комиссией приняты решения:

установить, что начальник Отдела не исполнил обязанность по направлению уведомления о возникновении личной заинтересованности и не принял иных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

с учетом выявленных фактов неисполнения требований антикоррупционного законодательства, а также наличия грубых нарушений порядка приема выполненных Организацией работ рекомендовать руководителю органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации применить к начальнику Отдела меру ответственности в виде

увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

рекомендовать направить материалы проверки в правоохранительные органы.

Решение представителя нанимателя:

начальник Отдела уволен в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

материалы проверки направлены в правоохранительные органы.