МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов

2018г.

1. Введение

Настоящие методические рекомендации подготовлены по итогам обобщения практики применения взысканий за коррупционные правонарушения в случаях непринятия должностными лицами мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) устанавливает, что конфликтом интересов является ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (далее – должностное лицо), влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) (далее – полномочия).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) (далее также – доходы или выгоды) должностным лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (далее – лица, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица).

Антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности установлены для лиц, наделенных властными и управленческими полномочиями, предусматривающими осуществление организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, контрольных и надзорных мероприятий, государственных закупок, предоставление государственных услуг,

распределение финансовых и иных ресурсов, управление имуществом и другие.

В этой связи обязанность принимать меры по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов (далее – предотвращение и урегулирование конфликта интересов) возлагается на:

1) государственных и муниципальных служащих;

2) на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

К иным категориям лиц прежде всего относятся лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, временно исполняющие обязанности высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

В целях реализации мероприятий по противодействию коррупции положениями федеральных законов, регламентирующих правовой статус лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, отдельные должности в организациях на основании трудового договора, установлены виды ответственности за совершение коррупционных правонарушений и порядок ее применения, в том числе за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

2. Выявление и урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе

Муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Данная обязанность должна быть реализована, в случае если у муниципального служащего при исполнении им должностных обязанностей возник конфликт интересов или служащему стало известно о возможности его возникновения.

Представитель нанимателя (работодателя), если ему стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять следующие меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов:

- изменить должностное или служебное положение служащего, являющегося стороной конфликта интересов, в том числе отстранить его от исполнения должностных (служебных) обязанностей.

Так, в зависимости от сферы возникновения конфликта интересов, данная мера может быть применена в виде временного исключения муниципального служащего из состава конкурсной комиссии, комиссии по размещению заказа, участников проверочных мероприятий и т.д.

- принять отказ муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Данная мера может быть реализована посредством представления муниципальным служащим в письменном виде на имя представителя нанимателя (работодателя) обязательства воздержаться от совершения определенных действий или возврата полученного имущества, если выгода уже получена.

- инициировать отвод или принять самоотвод служащего. При этом отвод (самоотвод) муниципального служащего не связан с его отстранением от должности, а может касаться недопущения его к рассмотрению конкретного дела либо курирования определенного направления деятельности, принятия определенного управленческого решения, осуществления контроля деятельности определенной организации и т.п.

- отстранить муниципального служащего от замещаемой должности муниципальной службы (не допускать к исполнению должностных (служебных) обязанностей на период урегулирования конфликта интересов, а также проведения в отношении него проверочных мероприятий).

3. Срок применения юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов

Законодательство в области противодействия коррупции не содержит унифицированной нормы, определяющей срок привлечения к ответственности за нарушение запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Такие сроки предусмотрены федеральными законами, определяющими специфику профессиональной служебной (трудовой) деятельности должностных лиц.

Согласно статьям 27 и 27.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» порядок применения и снятия взысканий, в том числе за коррупционные правонарушения, определяется трудовым законодательством, в соответствии с которым взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка (статья 193 Трудового кодекса Российской Федерации).

Таким образом, при принятии решения о привлечении должностного лица к ответственности следует руководствоваться нормами специальных законов, устанавливающих срок применения взыскания для каждой категории должностных лиц.

4. Наличие оснований для применения взыскания за несоблюдение требований по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов

За непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в том числе за не уведомление представителя нанимателя (работодателя) о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, должностное лицо может быть привлечено к юридической ответственности.

4.1. Исходя из предусмотренного нормативного определения конфликта интересов для подтверждения того, что конкретная ситуация является конфликтом интересов первоначально необходимо достоверно установить, а в последующем изложить в докладе о результатах проверки одновременное наличие следующих обстоятельств:

1) **наличие личной заинтересованности**.

Личной заинтересованностью является возможность получения дохода или выгоды должностным лицом и (или) лицами, с которыми

связана личная заинтересованность должностного лица, к которым относятся:

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

б) граждане или организации, с которыми должностное лицо и (или) его близкие родственники или свойственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Личная заинтересованность должностного лица обусловлена возможностью получения доходов (включая доходы, полученные в виде имущественной выгоды), а также иных выгод.

К доходам, в частности, относится получение:

а) денег (в наличной и безналичной форме);

б) иного имущества, под которым понимаются вещи (недвижимость, транспортные средства, драгоценности, документарные ценные бумаги и т.д.), бездокументарные ценные бумаги и имущественные права (право требования кредитора и иные права, имеющие денежное выражение, например исключительное право на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации, предполагающие возникновение у лица юридически закрепленной возможности вступить во владение или распорядиться имуществом, требовать от должника исполнения в его пользу имущественных обязательств и др.);

в) услуг имущественного характера;

г) результатов выполненных работ;

д) имущественных выгод, в том числе освобождение от имущественных обязательств (например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи, передача имущества, в частности автотранспорта, для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами).

Определение конфликта интересов, используемое для целей противодействия коррупции, основывается на понятии «коррупция», установленном в статье 1 Федерального закона № 273-ФЗ, и

подразумевает извлечение (возможность извлечения) из ситуации конфликта интереса выгоды имущественного характера (материального преимущества). Для целей настоящих методических рекомендациях под иными выгодами понимаются выгоды имущественного характера (материальное преимущество).

К иным выгодам, в частности, относятся:

а) получение выгод (преимуществ), обусловленных такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса и т.п.;

б) ускорение сроков оказания государственных (муниципальных) услуг;

в) продвижение на вышестоящую должность или предоставление более престижного места службы (работы), содействие в получении поощрений и наград, научной степени и т.д.

Такие выгоды, например, как внеочередное предоставление муниципальной услуги, могут в свою очередь повлечь другие существенные выгоды за счет возникновения неравных условий по сравнению с другими участниками рынка. Так, организация, которая успела быстрее своих конкурентов пройти аккредитацию на осуществление определенного вида деятельности, сможет раньше других принять участие, например, в государственных закупках и получить доход за исполнение контракта.

Получение (возможность получения) доходов или выгод, как правило, возникает в результате принятия (возможности принятия) должностным лицом решений в отношении самого себя или лиц, с которыми связана его личная заинтересованность. Однако необходимо учитывать, что личная заинтересованность может реализовываться также путем совершения должностным лицом действий (бездействия) в отношении третьих лиц в целях создания преимуществ и получения выгод для себя и лиц, с которыми связана личная заинтересованность, в частности путем ограничения конкуренции, исключения равных условий для получения доходов и выгод;

2) **фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности**. Должностное лицо

обладает необходимыми для исполнения должностных обязанностей полномочиями, которые, в частности, выражаются в его праве принимать управленческие решения или участвовать в принятии таких решений, в том числе участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов, локальных актов организаций и т.д. В рамках реализации своих полномочий должностное лицо может:

а) самостоятельно совершить действия (бездействие) для реализации личной заинтересованности;

б) давать поручение или оказать иное влияние на подчиненных или подконтрольных ему лиц, в компетенцию которых входит непосредственное совершение действия (бездействие), которые приводят (могут привести) к получению доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность.

Для подтверждения данного обстоятельства необходимо проанализировать нормативные правовые акты, локальные акты и иные документы (должностная инструкция, положение об органе местного самоуправления, о структурном подразделении органа или организации и т.д.), определяющие круг полномочий и должностных обязанностей должностного лица, а в случае отсутствия таких актов и документов – проанализировать фактически осуществляемые полномочия и обязанности, в том числе конкретные решения должностного лица, которые могут выражаться в виде резолюций, поручений, распоряжений, протоколов совещаний и пр.

3) **наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий**.

4.2. При определении наличия личной заинтересованности, которая реализуется посредством получения доходов или выгод не самим должностным лицом, а лицами, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица, дополнительно также необходимо установить:

1) **наличие отношений близкого родства или свойства** граждан – получателей доходов или выгод с должностным лицом. Доказательством наличия таких отношений могут являться:

а) сведения, указанные в анкетных данных должностного лица;

б) акты гражданского состояния;

г) сведения о нахождении в браке и детях отраженные в паспорте гражданина;

д) иные документы и сведения, подтверждающие близкое родство и свойство;

2) **наличие имущественных отношений** между должностным лицом, его близкими родственниками или свойственниками с гражданами или организациями – получателями доходов или выгод. О наличии таких отношений могут свидетельствовать:

а) участие должностного лица (его близкого родственника или свойственника) в договорах и (или) иных сделках с гражданами и (или) юридическими лицами – получателями доходов или выгод в качестве кредитора или должника. Примерами указанного случая могут являться:

- получение должностным лицом (его близким родственником или свойственником) кредита в банке, получающем доходы или выгоды от действий (бездействия) должностного лица;

- аренда должностным лицом (его близким родственником или свойственником) имущества у граждан и (или) юридических лиц – получателей доходов или выгод;

- передача в доверительное управление должностным лицом (его близким родственником или свойственником) ценных бумаг гражданам и (или) юридическим лицам – получателям доходов или выгод;

б) наличие имущества, находящегося в общей собственности должностного лица (его близкого родственника или свойственника) и гражданина и (или) юридического лица, являющихся получателями доходов или выгод;

в) наличие в фактическом (без юридического оформления) пользовании должностного лица (его близкого родственника или свойственника) имущества, принадлежащего гражданину или юридическом лицу, являющихся получателями доходов или выгод;

3) **наличие корпоративных отношений** между должностным лицом, его близким родственником или свойственником и лицами – получателями дохода или выгоды.

Согласно статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) корпоративные отношения возникают в связи с участием в корпоративных организациях или с управлением ими. В соответствии со статьей 65.1 ГК РФ юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, общественные организации, товарищества собственников недвижимости и другие. В связи с участием в корпоративной организации ее участники приобретают корпоративные (членские) права и обязанности в отношении соответствующего юридического лица. Так, например, гражданин связан корпоративными отношениями с акционерным обществом, акциями которого он владеет; гражданин, являющийся руководителем (членом коллегиального органа управления) корпоративной организации, связан с этой организацией корпоративными отношениями;

4) **наличие иных близких отношений** между должностным лицом
(его близкими родственниками или свойственниками) с гражданами получателями доходов или выгод. Должностное лицо, его близкие родственники и свойственники могут поддерживать близкие отношения с дальними родственниками (свойственниками), со своей бывшей супругой (супругом), школьными друзьями, однокурсниками, коллегами по службе (работе), в том числе бывшими, соседями и иными лицами. При этом такие отношения должны носить особый доверительный характер. Признаками таких отношений могут являться совместное проживание, наличие регистрационного учета по одному месту жительства, ведение общего хозяйства, наличие общих внебрачных детей, участие в расходах другого лица, оплата долгов, отдыха, лечения, развлечений другого лица, регулярное совместное проведение досуга, дарение ценного имущества, иные обстоятельства, свидетельствующие о том, что жизнь, здоровье и благополучие

близкого человека дороги соответствующему должностному лицу в силу сложившихся обстоятельств.

Информация о близком родстве или свойстве, имущественных, корпоративных или иных близких отношениях может быть получена как из открытых источников (публичные реестры, базы данных юридических лиц, электронные площадки государственных закупок, социальные сети и т.д.), так и посредством проведения проверочных мероприятий.

4.3. Необходимо разграничивать возможность возникновения конфликта интересов и состоявшийся факт исполнения должностных обязанностей при наличии личной заинтересованности. Установление данной информации необходимо для принятия решения о привлечении должностного лица к ответственности, определения мер такой ответственности либо для определения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Возможность возникновения конфликта интересов должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией полномочий и возможностью получения доходов или выгод.

Например, возможность возникновения конфликта интересов образуется и обязанность уведомить об этом появляется, когда:

- председатель закупочной комиссии (член комиссии), получив соответствующие документы, узнает об участии в закупочной процедуре организации, учредителем и (или) генеральным директором которой является его супруга (супруг);

- к судебному приставу-исполнителю на исполнение попадает исполнительный документ в отношении должника, являющегося его близким родственником (свойственником);

- налоговому инспектору поручают проведение камеральной проверки в организации, главный бухгалтер которой является его близким родственником (свойственником).

При указанных обстоятельствах должностное лицо обязано принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в том числе уведомить в установленном порядке о возможности возникновения конфликта интересов, а представитель нанимателя (работодатель) либо уполномоченное им должностное

лицо должен принять меры по предотвращению возникновения ситуации конфликта интересов.

4.4. Согласно части 2 статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ лицо, замещающее муниципальную должность или должность муниципальной службы, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия, также в случае непринятия лицом, замещающим муниципальную должность либо должность муниципальной службы, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Также в соответствии с частью 2 статьи 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ представитель нанимателя (работодателя), которому стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя (работодателя) мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему муниципальный служащий.

Указанными положениями устанавливается, что представитель нанимателя (работодателя) (лицо, замещающее муниципальную должность или должность муниципальной службы) совершило коррупционное правонарушение, которое выразилось в бездействии по отношению к ситуации личной заинтересованности, возникшей у подчиненного ему лица. Представителю нанимателя (работодателя) (лицу, замещающему муниципальную должность или должность муниципальной службы) помимо организации работы и осуществления контроля за деятельностью своих подчиненных необходимо оказывать содействие указанным лицам в соблюдении антикоррупционного законодательства.

Для привлечения представителя нанимателя (работодателя) (лица, замещающего муниципальную должность или должность муниципальной службы) к предусмотренной законодательством ответственности необходимо установить факты, свидетельствующие

об осведомленности указанных лиц о возникновении у подчиненных им лиц ситуации личной заинтересованности, а также бездействие в рассматриваемой ситуации.

4.5. В ситуации, когда по результатам проведенной проверки установлен факт наличия у должностного лица конфликта интересов, то есть доказано наличие вышеуказанных обстоятельств, характеризующих ситуацию в качестве конфликта интересов, и должностное лицо не уведомило о конфликте интересов когда ему стало известно, применение мер ответственности к должностному лицу необходимо осуществлять с учетом нижеследующего.

При рассмотрении вопроса о применении меры ответственности за нарушение требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов необходимо учитывать следующие критерии:

а) характер и тяжесть правонарушения (в том числе негативные последствия, наступившие в результате правонарушения);

б) обстоятельства, при которых совершено правонарушение;

в) полнота, своевременность и добросовестность самостоятельно принятых мер по уведомлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

г) соблюдение должностным лицом других запретов и ограничений, исполнение других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

д) предшествующие результаты исполнения должностным лицом своих полномочий.

Решение об увольнении в связи с утратой доверия рекомендуется применять при достоверно установленных обстоятельствах, характеризующих ситуацию в качестве конфликта интересов, и не уведомлении о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения.

4.6. В случае, если в ходе проверки установлены обстоятельства, свидетельствующие о наличии признаков состава преступления или признаков административного правонарушения, материалы об этом представляются в правоохранительные органы.

О наличии признаков состава преступления или признаков административного правонарушения могут свидетельствовать следующие

случаи:

- заместитель главы администрации сельского поселения в отсутствие соответствующих полномочий единолично распорядилась земельными участками сельскохозяйственного назначения, передав их в аренду своему супругу по стоимости, существенно ниже рыночной;

- главный врач городской клинической больницы организовал закупку лекарственных препаратов по стоимости, существенно выше рыночной, у организаций, учредителем которых является его сын;

- руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного давать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам обязательные для выполнения предписания об устранении нарушений в установленной сфере деятельности, рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, неоднократно принимал неправомерные решения о назначении необоснованно мягкого административного наказания в отношении организации, генеральным директором которой является его супруга.

4.7. В соответствии с Положением о проверке представитель нанимателя (работодателя), рассмотрев доклад о результатах проверки, может принять решение о представлении материалов проверки в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Сосновском муниципальном районе Нижегородской области) (далее – комиссия).

В случае, если имеющиеся у представителя нанимателя (работодателя) материалы и результаты проведенной проверки прямо свидетельствуют о непринятии должностным лицом мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также отсутствуют сомнения в достаточности доказательств по факту непринятия указанных мер, материалы проверки могут не направляться в комиссию.

В ином случае в целях коллегиального и всестороннего рассмотрения результатов проведенной проверки и фактов возможного непринятия должностным лицом мер по предотвращению и урегулирования конфликта интересов представителю нанимателя

(работодателя) рекомендуется направить материалы проверки в комиссию.

По итогам рассмотрения данных материалов комиссия принимает соответствующее решение, которое оформляется протоколом, подписанным членами комиссии, принимавшими участие в ее заседании. Решение комиссии по итогам рассмотрения материалов проверки по вопросу, касающемуся непринятия должностным лицом мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, носит рекомендательный характер для представителя нанимателя (работодателя).