Обзор практики правоприменения
в сфере конфликта интересов № 1

Настоящий обзор подготовлен Минтрудом России по итогам обобщения результатов мониторинга применения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, Центральном банке Российской Федерации, государственных внебюджетных фондах, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (далее – государственные органы, организации), включая анализ деятельности соответствующих комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссии).

I. Наиболее распространенные причины возникновения конфликта интересов

Согласно данным мониторинга о ходе реализации мер по противодействию коррупции в государственных органах, организациях за 9 месяцев 2017 года поступило 13 993 уведомления должностных лиц о возможном возникновении у них конфликта интересов и 549 уведомлений о возникшем конфликте интересов.

Чаще всего возникновение конфликта интересов связано с:

подчиненностью или подконтрольностью лиц, находящихся в отношениях родства или свойства;

обращением должностного лица или его родственников (свойственников) в государственный (муниципальный) орган (организацию), в котором должностное лицо осуществляет служебную (трудовую) деятельность;

выполнением контрольных (надзорных) функций;

выполнением иной оплачиваемой работы;

владением должностным лицом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций).

Конфликт интересов, связанный с подчиненностью или подконтрольностью лиц, находящихся в отношениях родства или свойства

Государственный служащий, замещающий должность заместителя руководителя структурного подразделения государственного органа, состоит в близком родстве с государственным служащим, замещающим должность специалиста в том же структурном подразделении. По результатам проверки факта непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому не установлено. При этом выявлено, что в период отпуска руководителя структурного подразделения его заместитель в рамках исполнения должностных обязанностей руководителя структурного подразделения при отсутствии достаточных на то оснований (без учета личного вклада государственного служащего в обеспечение выполнения задач и реализации полномочий, возложенных на структурное подразделение) представил к поощрению государственного служащего данного структурного подразделения, состоящего с ним в близком родстве. Уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление о личной заинтересованности) данным должностным лицом не представлено.

По итогам рассмотрения указанного вопроса комиссией приняты следующие решения:

признать, что государственный служащий, замещающий должность заместителя руководителя структурного подразделения не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов;

рекомендовать руководителю государственного органа применить к данному должностному лицу меру ответственности в виде выговора.

Решение представителя нанимателя: на должностное лицо наложено взыскание в виде выговора.

Конфликт интересов, связанный с обращением должностного лица или его родственников (свойственников) в государственный (муниципальный) орган (организацию), в котором должностное лицо осуществляет служебную (трудовую) деятельность

В соответствии с частью 2 статьи 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», частью 4 статьи 27.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и аналогичными положениями иных федеральных законов при применении взысканий за коррупционные правонарушения учитываются характер совершенного служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение 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 служащим своих должностных обязанностей.

Ситуация 1

Государственный служащий разрешил по существу жалобу гражданина, являющегося его близким родственником.

В ходе проверки установлено, что государственный служащий знал, что жалоба направлена лицом, состоящим с ним в отношениях близкого родства или свойства, и не исполнил обязанность, установленную антикоррупционным законодательством, по направлению уведомления о личной заинтересованности.

По итогам рассмотрения вопроса о несоблюдении государственным служащим требований об урегулировании конфликта интересов с учетом отсутствия фактов злоупотребления полномочиями комиссией приняты следующие решения:

установить, что государственный служащий не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов;

рекомендовать руководителю государственного органа применить к государственному служащему меру ответственности в виде выговора.

Решение представителя нанимателя: на государственного служащего наложено взыскание в виде выговора.

Ситуация 2

Государственный служащий в рамках исполнения должностных обязанностей участвовал в принятии решений о предоставлении субсидий на реализацию государственных программ, осуществлял общее управление и контроль реализации данных программ, согласовывал отчеты о целевом использовании бюджетных ассигнований.

В число получателей субсидий на реализацию указанных программ входила организация, которой, как было установлено в ходе проверки, неоднократно заключались договора оказания услуг с исполнителем, являющимся лицом, состоящим в близком родстве с указанным государственным служащим.

По мнению служащего конфликта интересов не возникало, так как заключение указанной организацией договоров оказания услуг с его близким родственником не повлияло на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей (осуществление полномочий) при принятии решений о выделении бюджетных ассигнований на реализацию соответствующих государственных программ.

По итогам рассмотрения вопроса о несоблюдении государственным служащим требований об урегулировании конфликта интересов комиссией, учитывая тяжесть и обстоятельства допущенного нарушения, приняты следующие решения:

установить, что государственный служащий не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов;

рекомендовать руководителю государственного органа применить к государственному служащему меру ответственности в виде выговора.

Решение представителя нанимателя: к государственному служащему применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Конфликт интересов, связанный с выполнением контрольных (надзорных) функций

Должностным лицом проведена проверка организации. Вместе с тем установлено, что супруга должностного лица занимает в указанной организации руководящую должность и является владельцем доли в ее уставном капитале. При этом уведомления о личной заинтересованности данное лицо не представило, поскольку считало, что возможность возникновения конфликта интересов при принятии решения в отношении организации отсутствовала.

В ходе проверки действий должностного лица фактов вынесения им необоснованного решения относительно данной организации установлено не было.

По итогам рассмотрения указанного вопроса комиссией, учитывая, что факта вынесения необоснованного решения в отношении рассматриваемой организации выявлено не было, приняты следующие решения:

установить, что государственный служащий не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов;

рекомендовать руководителю государственного органа применить к должностному лицу меру ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Решение представителя нанимателя: на должностное лицо наложено взыскание в виде выговора.

Конфликт интересов, связанный с выполнением иной оплачиваемой работы

Государственный гражданский служащий выполнял иную оплачиваемую работу в организации, при этом уведомление о выполнении иной оплачиваемой работы представителю нанимателя направлено не было.

В ходе проверки установлено, что к полномочиям данного должностного лица отнесено осуществление государственного контроля за деятельностью указанной организации. Также установлено, что должностное лицо занималось иной оплачиваемой работой в служебное время, получало доход и по основному месту службы, и от иной оплачиваемой деятельности.

По итогам рассмотрения указанного вопроса комиссией, учитывая факт несоблюдения должностным лицом требований антикоррупционного законодательства, приняты следующие решения:

установить, что государственный служащий не соблюдал установленный порядок реализации права на выполнение иной оплачиваемой работы, а также не соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов;

рекомендовать руководителю государственного органа применить к государственному служащему меру ответственности в виде предупреждения о неполном должностном соответствии.

Решение представителя нанимателя: на государственного служащего наложено взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии.

Конфликт интересов, связанный с владением должностным лицом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций)

Ситуация 1

Должностные лица органа государственной власти субъекта Российской Федерации на протяжении нескольких лет принимали решения о выделении бюджетных ассигнований организациям, в состав учредителей которых входят данные государственные служащие и члены их семей.

По итогам рассмотрения указанного вопроса комиссией, учитывая тяжесть и обстоятельства допущенного нарушения, приняты следующие решения:

установить, что должностные лица не соблюдали положения антикоорупциооного законодательства, включая требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов;

рекомендовать руководителю органа государственной власти субъекта Российской Федерации применить к должностным лицам меру ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Решение представителя нанимателя: к должностным лицам применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Ввиду наличия признаков совершения коррупционного преступления материалы с обстоятельствами дела направлены в правоохранительные органы.

Ситуация 2

Прокурором внесено представление об устранении нарушений требований антикоррупционного законодательства в связи с наличием в действиях должностного лица органа местного самоуправления, в должностные обязанности которого входит осуществление муниципального контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства, признаков возникновения конфликта интересов, а также непринятием указанным должностным лицом мер к его урегулированию, представлением им заведомо недостоверных сведений о своих доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, доходах, расходах и обязательствах имущественного характера своих супруги и несовершеннолетних детей.

Установлено, что должностное является учредителем трех коммерческих организаций. При этом в доверительное управление должностным лицом переданы доли участия только двух из трех коммерческих организаций.

При представлении сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера служащий умышленно скрыл свою долю участия в третьей коммерческой организации, осуществляющей деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства на территории данного муниципального образования, и в доверительное управление, как того требует законодательство, долю в указанной организации не передавал.

В период исполнения указанным лицом его должностных полномочий данная организация продолжала осуществлять деятельность, приносящую доход, о чем должностному лицу было достоверно известно.

В установленном порядке мер по устранению допущенных нарушений органом местного самоуправления предпринято не было.

Прокурором направлено исковое заявление с требованием уволить должностное лицо в связи с утратой доверия, которое судом отклонено.

Между тем апелляционной инстанцией суда удовлетворено апелляционное представление прокурора и вынесено новое решение. Суд обязал уволить должностное лицо, допустившего нарушение антикоррупционного законодательства, в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Также, поскольку непосредственным руководителем должностного лица не приняты надлежащие меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, инициирована его отставка.

Решение представителя нанимателя: к должностному лицу применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения. Руководитель должностного лица освободил занимаемую должность.

II. Наиболее распространенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов

В качестве основных мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов законодательством предусмотрено:

изменение должностного или служебного положения должностного лица, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей;

отказ должностного лица от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Изменение должностного или служебного положения должностного лица

1. Подписано представление о приеме на работу племянника должностного лица на должность в структурное подразделение организации, в котором указанное лицо является заместителем руководителя. Должностное лицо утверждает, что с племянником связь не поддерживает, близкими отношениями не связан, личной заинтересованности в отношении данного лица не имеет. Вместе с тем в целях принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов должностным лицом направлено уведомление о личной заинтересованности. По итогам рассмотрения данного уведомления комиссией приняты следующие решения:

признать, что при исполнении указанным лицом должностных обязанностей личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов;

рекомендовать руководителю структурного подразделения организации, заместителем которого является должностное лицо, принять меры по урегулированию возникновения конфликта интересов, в частности, перевести племянника должностного лица в отдел, деятельность которого должностным лицом не организуется и не контролируется.

Рекомендация комиссии исполнена.

2. Начальник управления по юридической и кадровой работе администрации района уведомил о возможности возникновения конфликта интересов при осуществлении полномочий члена конкурсной комиссии по формированию кадрового резерва района, так как один из кандидатов на замещение вакантной должности муниципальной службы является родственником.

По итогам рассмотрения комиссией принято решение рекомендовать временно исключить указанное должностное лицо из состава конкурсной комиссии.

Рекомендация комиссии исполнена.

3. Должностным лицом организации, осуществляющей контрольно-надзорные функции в отношении кредитных организаций, заключен договор потребительского кредита с банком. При этом должностное лицо входит в состав коллегиального органа организации, на заседаниях которого рассматриваются вопросы в отношении данного банка.

В целях недопущения возможности возникновения конфликта интересов должностным лицом было направлено уведомление о личной заинтересованности.

На период рассмотрения комиссией указанного уведомления должностным лицом принято решение воздержаться от участия в заседаниях коллегиального органа организации, на заседаниях которого рассматриваются вопросы в отношении данного банка (самоотвод).

Комиссией приняты следующие решения:

признать, что личная заинтересованность должностного лица (в связи с заключением кредитного договора) может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение его трудовых обязанностей при рассмотрении коллегиальным органом вопросов в отношении данной кредитной организации;

рекомендовать отстранить должностное лицо от участия в заседаниях коллегиального органа, на которых рассматриваются вопросы в отношении указанной кредитной организации.

Рекомендация комиссии исполнена.

Отказ от выгоды

Коллегиальным исполнительным органом организации (далее – организация 1) принято решение о включении должностного лица в состав Наблюдательного совета некоммерческой организации, учредителем которой является организация 1 (далее – организация 2). При этом данное должностное лицо также осуществляет трудовую деятельность в организации 2 по совместительству (возможность указанного совместительства предусмотрена нормой федерального закона, регулирующего деятельность организации 1).

В ходе проверки установлено, что при рассмотрении Наблюдательным советом организации 2 вопросов, так или иначе связанных с оплатой труда работников организации 2 и предоставлением дополнительных социальных гарантий (социального пакета), у должностного лица может возникнуть конфликт интересов при исполнении им своих трудовых обязанностей как работника организации 1, входящего в состав Наблюдательного совета организации 2, а именно: потенциальная возможность получения (как работником организации 2) доходов в виде денег, иного имущества, услуг имущественного характера или каких-либо выгод (преимуществ).

Комиссией приняты следующие решения:

признать, что в связи с включением в состав Наблюдательного совета организации 2 и осуществлением трудовой деятельности по совместительству в организации 2 при исполнении своих обязанностей у должностного лица может возникнуть личная заинтересованность, которая может привести к конфликту интересов;

рекомендовать должностному лицу прекратить трудовые отношения с организацией 2

в случае, если рекомендация комиссии о прекращении должностным лицом трудовых отношений с организацией 2 не будет исполнена, рекомендовать руководителю организации 1 принять решение о выходе должностного лица из состава Наблюдательного совета организации 2;

отметить целесообразность предупреждения рисков на стадии подготовки решений о вхождении должностных лиц организации 1 в состав органов управления иных организаций.

Трудовые отношения должностного лица с организацией 2 прекращены.

III. Ошибочная квалификация ситуаций в качестве конфликта интересов

Практика показывает, что в некоторых случаях комиссиями допускается ошибочная квалификация ситуаций в качестве конфликта интересов.

1. Ситуации, связанные с неправомерными действиями служащих.

Неправомерно отнесен к конфликту интересов случай незаконного проникновения начальника отдела вооружения и техники территориального подразделения государственного органа в жилое помещение с целью предъявления финансовых претензий в интересах коммерческой организации, соучредителем которой является его родственник. Данное действие не связано с выполнением им должностных обязанностей, на объективное и беспристрастное исполнение которых направлены меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

2. В ряде случаев вывод о наличии конфликта интересов был сделан при отсутствии информации о возможном получении служащим какой-либо выгоды.

Председателю комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации поступило уведомление служащего о членстве в некоммерческой организации. Уведомление рассмотрено на заседании данной комиссии. При этом несмотря на отсутствие информации о личной заинтересованности служащего, связанной с деятельностью некоммерческой организации, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий), комиссией сделан вывод о возможности возникновения конфликта интересов, в связи с чем ему рекомендовано выйти из состава указанной некоммерческой организации.