

ПАМЯТКА

по вопросам привлечения к юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов

1. В соответствии с преамбулой Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) им устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных проявлений.

В статье 7 Закона № 273-ФЗ перечислены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В их числе предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Запреты и ограничения на какие-либо действия в профессиональной сфере установлены для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед гражданами, обществом, государством.

Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы.

В целях реализации мероприятий по противодействию коррупции законодательством Российской Федерации, регламентирующим правовые, организационные основы государственной гражданской службы, военной службы, государственной службы иных видов и муниципальной службы, трудовых правоотношений отдельных категорий работников, установлена дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений, в том числе за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения определены в специальных законах, регламентирующих деятельность различных категорий служащих и работников. Например, Федеральными законами от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и иными.

2. Согласно статье 10 Закона № 273-ФЗ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

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) лицом, указанным в части 1 статьи 10 Закона № 273-ФЗ, 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 государственный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Юридическая ответственность за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов – дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений, в том числе увольнение в связи с утратой доверия, предусмотренная специальными законами, регулирующими деятельность различных видов службы, а для отдельных категорий работников – Трудовым кодексом Российской Федерации.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается:

- 1) на государственных и муниципальных служащих;
- 2) на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;
- 3) на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;
- 4) на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

К иным категориям лиц относятся, например, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности.

Согласно положениям федеральных законов, определяющих специфику профессиональной служебной (трудовой) деятельности служащих, за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции могут применяться различные виды взысканий, в том числе:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) строгий выговор;
- г) предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии;
- д) увольнение с государственной (муниципальной) службы, из организации в связи с утратой доверия.

3. Решение представителя нанимателя (работодателя) о привлечении служащего (работника) к дисциплинарной ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, в том числе увольнение в связи с утратой доверия, может быть оспорено в судебном порядке.

В этой связи необходимо кроме установления самого факта допущенного нарушения строго соблюдать процедуру и порядок привлечения к юридической ответственности.

Применение взыскания за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов производится на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа (организации) по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, с учетом рекомендации указанной комиссии.

Итоговое решение о применении дисциплинарного взыскания и его виде принимает представитель нанимателя (работодатель).

В соответствии с Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению (далее – Положение), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065, основаниями для проведения проверки соблюдения требований по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

Общественной палатой Российской Федерации;

общероссийскими средствами массовой информации.

Проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицами, принявшими решение о ее проведении.

При этом рекомендуется принимать решение о продлении срока проведения проверки в исключительных случаях, при наличии веских причин невозможности завершения мероприятий в установленный срок, которые могут повлиять на объективность выводов и последующую отмену решения, принятого по итогам проверки. Не допускать волокиты и продления сроков с целью намеренного увода лица от установленной законом ответственности.

Проведение беседы с государственным служащим или работником и иные мероприятия, предусмотренные пунктом 15 Положения, являются правом кадровой службы.

Обязательным требованием выступает обеспечение руководителем кадровой службы:

уведомления в письменной форме государственного служащего о начале в отношении его проверки и разъяснение ему содержания подпункта "б" пункта 22 Положения - в течение двух рабочих дней со дня получения соответствующего решения;

проведения в случае обращения государственного служащего беседы с ним, в ходе которой он должен быть проинформирован о том, какие сведения, представляемые им в соответствии с Положением, и соблюдение каких требований к служебному поведению подлежат проверке, - в течение семи рабочих дней со дня обращения государственного служащего, а при наличии уважительной причины - в срок, согласованный с государственным служащим.

По окончании проверки кадровая служба обязана ознакомить государственного служащего (работника) с результатами проверки с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

В случае отказа лица, в отношении которого проведена проверка, от ознакомления с ее результатами, как правило, составляется соответствующий акт либо заключение направляется заказным письмом с уведомлением (например, если лицо нетрудоспособно длительное время в связи с заболеванием). В любом случае должны быть приняты исчерпывающие меры, направленные на своевременное ознакомление с результатами проверки, и собраны документы, достоверно подтверждающие отказ лица от ознакомления.

При соблюдении указанных условий отсутствие подписи лица, в отношении которого проведена проверка, не препятствует кадровой службе представить доклад о ее результатах должностному лицу, принявшему решение о проведении данной проверки, а также рассмотрению этого материала на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (с уведомлением об этом данного работника).

Вместе с тем решение о привлечении к дисциплинарной ответственности, в том числе в виде увольнения в связи с утратой доверия, не может быть реализовано в отношении временно нетрудоспособного лица, а также

находящегося в отпуске по беременности и родам, в иных установленных законом случаях.

4. Действующее 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 служащих (работников).

Так, в соответствии с частью 3 статьи 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» взыскания применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Днем поступления информации следует считать момент ее получения представителем нанимателя (работодателем) либо уполномоченным на принятие решения об организации проверки лицом.

Согласно статьям 27, 27.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий, в том числе за коррупционные правонарушения, определяется трудовым законодательством, в соответствии с которым дисциплинарное 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 служащего (работника) к дисциплинарной ответственности следует руководствоваться нормами специальных законов, устанавливающих срок применения взыскания для каждой категории служащих и работников.

5. В силу части 6 статьи 11 Закона № 273-ФЗ непринятие лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, являющимся стороной конфликта интересов, мер по его предотвращению или урегулированию является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, законодателем установлено императивное требование к применению меры ответственности в случае нарушения обязанности, установленной статьей 11 Закона № 273-ФЗ.

Такая жесткая ответственность за данное правонарушение установлена для пресечения злоупотребления должностными полномочиями в личных целях и (или) в интересах третьих лиц даже в случае, когда это злоупотребление не влечет уголовной ответственности.

Поскольку определение конфликта интересов, используемое для целей противодействия коррупции, основывается на понятии «коррупция», данном в статье 1 Закона № 273-ФЗ, то соответственно подразумевает извлечение (возможность извлечения) из конфликтной ситуации выгоды имущественного характера (материального преимущества).

В ряде случаев такая выгода может быть опосредована. Например, когда бездействие следователя или сотрудника, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, по привлечению близкого родственника, иного лица, находящегося во взаимоотношениях с этими должностными лицами, к уголовной ответственности позволяет ему продолжать замещать должность и получать заработную плату (иные выплаты по месту работы), которую он мог бы потерять в случае привлечения к уголовной ответственности, а также сохранить имущество, которое могло бы быть конфисковано.

Аналогичной выгодой может считаться назначение административного наказания в виде предупреждения вместо штрафа.

Конфликт интересов является исключительно умышленным деянием даже в случае, когда служащий (работник) бездействует, так как должностное лицо осознает, что своими действиями (бездействием) использует свое должностное положение (полномочия) для определенных целей и при этом исполняет свои должностные обязанности ненадлежащим образом.

Именно наличие умышленных, то есть осознанных целенаправленных действий, связанных с извлечением имущественной выгоды в интересах конкретных лиц, влечет применение института утраты доверия.

В этой связи необходимо разграничить стадии возникновения конфликтной ситуации на возможность возникновения конфликта интересов и состоявшийся факт ненадлежащего исполнения должностных обязанностей при наличии личной заинтересованности.

Например, не может быть расценена ситуация как возможность возникновения конфликта интересов при наличии одного лишь факта осуществления супругой налогового инспектора районного звена предпринимательской деятельности на территории данного района. При таких условиях обязанность по уведомлению о возможности возникновения конфликта интересов у инспектора возникает в том случае, когда к нему поступает документ (информация), в соответствии с которым ему необходимо будет реализовать свои полномочия в отношении этой конкретной организации (к примеру, провести камеральную проверку).

Периодическая уплата налогов, которая может осуществляться, в том числе с применением удаленного доступа, также сама по себе не свидетельствует о возможности возникновения конфликта интересов у работника налоговой службы, осуществляющего прием такой документации от организации, руководителем которой выступает его родственник. Техническая обработка

данных в отсутствие возможности для реализации служащим налогового органа своих полномочий, предполагающих наличие правовых последствий, не образует конфликта интересов, как и возможности его возникновения.

При определении возможности возникновения конфликта интересов предлагается исходить из следующего:

возможность возникновения конфликта интересов должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией конкретных, а не абстрактных должностных (служебных) функций (обязанностей);

возникновение (непосредственная возможность возникновения) правоотношений характеризуется появлением в сфере интересов службы личных мотивов (когда служащий оказался в условиях непосредственного принятия решения);

возможность извлечения материальной выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества должна быть непосредственной, реальной и закономерной (не случайной) реализацией государственным (муниципальным) служащим, другим работником своих должностных (служебных) обязанностей.

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;

к судебному приставу-исполнителю на исполнение попадает исполнительный документ в отношении должника – родственника;

налоговому инспектору поручают проведение камеральной проверки в организации, главным бухгалтером которой является его мать;

должностному лицу для разрешения по существу поступает жалоба на гражданина, с которым служащий ранее работал в другой организации и состоит в дружеских отношениях.

При указанных обстоятельствах служащий (работник) обязан уведомить в установленном порядке о возможности возникновения конфликта интересов, а представитель нанимателя (работодатель) либо уполномоченное им должностное лицо должен принять меры по предотвращению возникновения конфликтной ситуации.

Ответственность представителя нанимателя (работодателя) за неисполнение указанной обязанности Законом № 273-ФЗ не установлена. Вместе с тем отдельными нормами специальных законов она предусмотрена.

Так, в соответствии с частью 4.1 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» непринятие гражданским служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим

увольнение гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, с гражданской службы.

В силу части 2 статьи 30.2 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» сотрудник Следственного комитета, являющийся руководителем следственного органа Следственного комитета, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему сотрудника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае неприятия сотрудником Следственного комитета, являющимся руководителем следственного органа Следственного комитета, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему сотрудник.

Необходимо иметь ввиду, что помимо статьи 11 Закона № 273-ФЗ, ответственность за рассматриваемое правонарушение предусмотрена федеральными законами, определяющими специфику профессиональной служебной (трудовой) деятельности служащих (работников), которыми установлены, кроме увольнения в связи с утратой доверия, иные виды дисциплинарных взысканий.

В этой связи при рассмотрении вопроса о применении меры ответственности за нарушение требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов предлагается исходить из характера, степени общественной опасности и последствий, наступивших в результате конфликтной ситуации, в том числе причиненного действиями (бездействием) служащего (работника) ущерба.

Так, в случае неуведомления о возможности возникновения конфликта интересов при проведении закупочных процедур с участием аффилированной члену конкурсной комиссии организации и победе в торгах другой организации к должностному лицу может быть применено взыскание, не связанное с увольнением в связи с утратой доверия, поскольку негативных последствий не наступило и факта ненадлежащего исполнения им должностных полномочий не установлено.

Наряду с этим могут быть учтены также соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Генеральная прокуратура
Российской Федерации