

Методические рекомендации:
**«Прокурорский надзор за исполнением законодательства о
предотвращении и урегулировании конфликта интересов»**

I. Понятие конфликта интересов.

Как показывает практика, в основе любого коррупционного правонарушения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах и вопреки интересам государства.

Согласно ст.10 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон №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).

При этом 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 ч.1 ст.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 лицо, указанное в ч.1 ст.10 Закона №273-ФЗ, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Под незаконным оказанием услуг имущественного характера понимается предоставление должностному лицу в качестве взятки любых имущественных выгод, в том числе освобождение его 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).

Обязательными признаками конфликта интересов являются реализация служащим своих должностных обязанностей (осуществление полномочий) в конкретной ситуации, извлечение выгоды этим служащим или иными лицами (возможность её извлечения) и причинная связь между ними.

II. Организация работы прокурора.

На подготовительном этапе проверки изучается сфера деятельности и функции проверяемого органа власти, особенно в части полномочий по контролю

и надзору, осуществления закупок, распределения финансовых и иных ресурсов, управления имуществом, административного производства, государственных и муниципальных услуг, анализируются правовые акты по вопросам противодействия коррупции, изучается официальный сайт органа власти.

Для проверки соблюдения государственными и муниципальными служащими, иными лицами установленных антикоррупционным законодательством обязанностей, запретов, ограничений в целях выявления признаков их аффилированности с руководителями, учредителями, сотрудниками организаций, осуществляющих деятельность в подведомственных им сферах, следует посредством ИСМЭВ получить сведения о доходах, об имуществе, автотранспортных средствах, банковских счетах, об участии в управлении хозяйствующими субъектами.

Исследование источников доходов поможет выявить дополнительный заработок, взаимосвязь с организацией, в которой служащий выполняет иную оплачиваемую работу и, возможно, оказывает ей незаконные преференции.

Также необходимо установить контрагентов по сделкам с недвижимостью на предмет возможной с ними коррупционной взаимосвязи.

Непосредственно в ходе проверки изучаются личные дела государственных и муниципальных служащих, иных лиц.

При осуществлении прокурорского надзора рекомендуется учитывать разработанные Минтрудом России Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (письмо Минтруда России от 13.11.2015 №18-2/10/П-7073), Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов (письма Минтруда России от 26.07.2018 №18-0/10/П-5146, от 05.11.2020 №18-2/В-757), Обзор типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования (письмо Минтруда России от 15.10.2012 №18-2/10/1-2088), Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (письмо Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526), Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов №1 (письмо Минтруда России от 29.03.2018 №18-0/10/П-2061), Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов №2 (письмо Минтруда России от 03.09.2018 №18-0/10/П-6179).

III. Методика выявления конфликта интересов.

Поскольку в большинстве случаев возникновение конфликта интересов обусловлено несоблюдением антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений, необходимо проверить исполнение государственными и

муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, иными лицами:

1. Запрета заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией.

В целях выявления нарушений названного запрета необходимо:

- изучить личные дела на предмет установления предыдущего места работы служащего, а также места работы его родственников. Если лицо до назначения на должность занималось коммерческой деятельностью, то, возможно, он продолжает участвовать в управлении хозяйствующим субъектом;

- запросить в территориальных подразделениях ЭБиПК информацию о возможном участии служащих, иных лиц в управлении коммерческими организациями и участии в предпринимательской деятельности через третьих лиц;

- получить соответствующую информацию посредством ИСМЭВ.

2. Ограничения находиться на службе в случае наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности государственной или муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Для выявления родственников, подчиненных или подконтрольных друг другу, необходимо изучить анкетные данные, штатное расписание, должностные регламенты.

3. Соблюдение обязанности по передаче ценных бумаг (долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление (ч.7 ст.11 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Необходимо иметь в виду, что заключение договора доверительного управления само по себе не свидетельствует о его исполнении. Фактическое участие служащего в управлении хозяйствующим субъектом следует установить путём изучения протоколов общих собраний участников организации.

4. Аффилированность должностных лиц органов власти с руководителями, учредителями, сотрудниками организаций любых организационно-правовых форм, осуществляющих деятельность в сферах, подведомственных проверяемым лицам.

Для выявления фактов аффилированности следует изучить должностные регламенты (служебные обязанности) служащих, обратив, в первую очередь, внимание на лиц:

- занимающихся закупками,
- выполняющих контрольные или надзорные функции,
- в ведении которых находятся вопросы привлечения к административной ответственности.

В случае, если в обязанности служащего входит организация закупок, в целях выявления у него заинтересованности в сотрудничестве с организациями - участниками закупок необходимо обращать при изучении личных дел внимание на предыдущее место работы служащего, на вид деятельности его родственников.

В обязательном порядке также следует изучить личные дела лиц, занимающих должности категории «руководители».

Об аффилированном характере связей (признаков родственного, имущественного и иного характера, наличие которых повлекло или создает условия принятия должностными лицами органов власти решений и совершения действий в пользу определенных организаций и их сотрудников в ущерб интересам граждан, общества и государства в целях получения прямо или косвенно выгод и преимуществ материального и иного характера для себя и иных лиц) должностных лиц органов власти с организациями может свидетельствовать:

1) наличие у должностного лица и его родственников статуса учредителя (участника), акционера организации, осуществляющей деятельность в сфере, курируемой чиновником;

2) родственные отношения с сотрудниками таких организаций;

3) нахождение должностного лица до поступления на службу, а также во время службы в трудовых или предпринимательских отношениях с хозяйствующими субъектами;

4) спонсорская помощь подведомственных организаций в пользу государственных и муниципальных учреждений, а также оплата повседневных бытовых расходов должностных лиц;

5) предоставление должностным лицам займов с низкой процентной ставкой, в том числе имеющих кредиторскую задолженность перед контрагентами;

6) совершение руководителями государственным и муниципальных предприятий, акционерных обществ с долей участия государства или муниципального образования сделок с заинтересованностью;

7) факты незаконного предоставления государственных или муниципальных преференций.

В соответствии с п.20 ст.4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» государственные или муниципальные преференции - предоставление органами власти отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

При этом органам власти запрещено предоставлять государственные или муниципальные преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

5. Исполнение требований ст.12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части получения согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта

интересов при заключении трудового (гражданско-правового) договора бывшим служащим, который ранее осуществлял функции государственного или муниципального управления в отношении нового работодателя.

6. Соблюдение установленных требований действующего законодательства и объективности при проведении проверок в отношении организаций, в которых служащий ранее осуществлял трудовую деятельность, либо в которых осуществляют деятельность его родственники. Необходимо изучить материалы соответствующих проверок.

7. Соблюдение лицами, указанными в ч.1 ст.10 Закона №273-ФЗ, обязанности уведомлять в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно (ч.2 ст.11 Закона №273-ФЗ).

Исполнение обязанности принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов представителем нанимателя (работодателем), если ему стало известно о возникновении у лица, указанного в ч.1 ст.10 Закона №273-ФЗ, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов (ч.3 ст.11 Закона №273-ФЗ).

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов следует обращать внимание на исполнение руководителями государственных и муниципальных унитарных предприятий требований ст.21 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», устанавливающей запрет руководителю унитарного предприятия быть учредителем (участником) юридического лица, занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях.

Вопросы, касающиеся обеспечения соблюдения служащим требований об урегулировании конфликта интересов, рассматриваются комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликтов интересов в соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 №821, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В связи с этим в ходе проверок следует давать оценку деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов.

IV. Типичные нарушения законодательства.

Большинство выявленных прокурорами случаев конфликта интересов связано с прохождением службы близкими родственниками при наличии служебной зависимости между ними.

Например, прокурором Добринского района выявлен факт непринятия начальником управления финансов администрации района Быковой О.А. мер по уведомлению в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и по предотвращению подобного конфликта при назначении ее на указанную должность в связи с наличием близкого родства с заместителем главы администрации района Михалиным А.Т. (отцом Быковой О.А.), в силу должностных обязанностей исполняющего полномочия главы района.

Прокуратурой Усманского района выявлен факт ненадлежащего исполнения обязанности принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов со стороны заместителя начальника отдела полиции Костерева А.В. и его сына Костерева Д.А., занимающего должность оперуполномоченного ГЭБиПК ОМВД. В силу должностных регламентов указанные лица пересекались в ходе своей профессиональной деятельности. Однако уведомление о возникновении личной заинтересованности они подали лишь спустя 5 лет с момента возникновения оснований. В целях устранения нарушений законодательства прокуратурой района в УМВД России по Липецкой области внесено представление, которое находится на рассмотрении.

Нарушение запрета участвовать в управлении хозяйствующим субъектом зачастую сопряжено с несоблюдением требований закона о предотвращении и урегулировании конфликта интересов.

Так, прокурором Добринского района установлено, что заместитель главы администрации Добринского района Малыхин О.Н., курирующий вопросы образования, социального развития района, участвуя в управлении сельскохозяйственным потребительским снабженческо-сбытовым кооперативом «Идеал», являющимся поставщиком сельскохозяйственной продукции для образовательных учреждений, не исполнил обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в связи с имеющейся у него личной заинтересованностью. Помимо этого, Малыхин О.Н. участвовал в управлении СКПК «Опора».

Также значительная часть ситуаций, связанных с конфликтом интересов, имела место при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при осуществлении контрольно-надзорных функций.

К примеру, первый заместитель главы администрации Грязинского района Попов В.В., выступая руководителем контрактной службы администрации, не уведомил работодателя о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в связи с заключением органом местного самоуправления

муниципального контракта с ИП Поповым А.В., являющимся его сыном. Более того, установлено, что отсутствуют документы, подтверждающие исполнение обязательств. В связи с выявленными нарушениями прокурором внесено представление главе района, которое находится на рассмотрении.

Прокуратурой Чаплыгинского района установлено непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта со стороны директора МБУ «Центр БХОиОП» Колпаковой Г.А., которая предоставила незаконные преференции ИП Жеребцов Н.А., являющемуся её зятем, в рамках исполнения заключенных между ним и руководителями дошкольных образовательных учреждений договоров поставки и монтажа оборудования в целях обеспечения их антитеррористической защищённости. В частности, осуществляя ведение бухгалтерских документов, Колпакова Г.А. принимала решения об оплате обязательств по договорам до их фактического исполнения, игнорируя при этом несоблюдение Жеребцовым Н.А. требований, предъявляемых к характеристикам оборудования.

Прокуратурой области установлено, что начальник управления энергетики и тарифов Липецкой области Берёбеня В.В., имея при осуществлении контрольно-надзорных полномочий в отношении АО «ЛГЭК», в частности, при принятии решений об утверждении тарифов, личную заинтересованность, связанную с наличием не исполненного обязательства имущественного характера перед обществом, занимая до прихода на государственную службу руководящие должности в АО «ЛГЭК», не принял меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

V. Ответственность за нарушение антикоррупционного законодательства. Меры прокурорского реагирования.

В силу п.12 ч.1 ст.15 Закона №79-ФЗ и п.11 ч.1 ст.12 Закона №25-ФЗ государственные и муниципальные служащие обязаны сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта. Аналогичная обязанность установлена в ч.4.1 ст.12.1 Закона №273-ФЗ для лиц, замещающих муниципальные должности.

Вопросы, касающиеся обеспечения соблюдения служащим требований об урегулировании конфликта интересов, рассматриваются комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликтов интересов в соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 №821, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На период урегулирования конфликта интересов, проведения проверки соблюдения служащим требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения им обязанностей, установленных

федеральными законами, работодатель вправе отстранить служащего от замещаемой должности.

Непринятие гражданским или муниципальным служащим, лицом, замещающим муниципальную должность, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение со службы, досрочное прекращение полномочий (ст.11 Закона №273-ФЗ, ч.7.1 ст.40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Дисциплинарная ответственность за нарушение порядка урегулирования конфликта интересов может быть не только в форме увольнения в связи с утратой доверия, но и в форме взысканий, перечисленных для государственных служащих в ст.59.1 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии), для муниципальных служащих - в ст.27 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (замечание, выговор).

Вопросы, касающиеся соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, ограничений и запретов, требований об урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей, установленных Законом №273-ФЗ и другими федеральными законами, рассматриваются соответствующим представительным органом местного самоуправления муниципального образования области. Решения о применении к лицам, замещающим муниципальные должности области, мер ответственности принимаются соответствующим представительным органом местного самоуправления муниципального образования области на основании представленных главой администрации области материалов проверки, проведенной органом по вопросам противодействия коррупции, на ближайшей сессии в порядке, установленном муниципальным правовым актом (ст.7 Закона Липецкой области от 15.12.2015 N 476-ОЗ «О правовом регулировании некоторых вопросов по профилактике коррупционных правонарушений в Липецкой области»).

Отдел по надзору за исполнением
законодательства о противодействии
коррупции прокуратуры области