

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

для органов исполнительной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края по вопросам профилактики коррупции

1. Правовая основа профилактики коррупции

Статьей 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» профилактика коррупции определена как одна из мер деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по противодействию коррупции.

Правовую основу профилактики коррупционных и иных правонарушений на государственной гражданской службе Ставропольского края и муниципальной службе в Ставропольском крае (далее соответственно – гражданская служба, муниципальная служба) составляют законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы в области противодействия коррупции, а также принятые в целях его реализации законы Ставропольского края, нормативные правовые акты Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края, локальные акты органов исполнительной власти Ставропольского края (далее – органы исполнительной власти края) и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края (далее – органы местного самоуправления края).

2. Организация работы по профилактике коррупции на гражданской и муниципальной службе

Работа по профилактике коррупции в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «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 – Указ Президента Российской Федерации № 1065) возложена на должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений).

В органах исполнительной власти края и органах местного самоуправления края приняты локальные акты, в соответствии с которыми определены должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений.

Должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений осуществляют функции, определенные Указом Президента Российской Федерации № 1065. Обязанности по осуществлению работы по профилактике

коррупционных и иных правонарушений должны быть отражены в должностных регламентах гражданских служащих и должностных инструкциях муниципальных служащих.

Должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений должны иметь высшее профессиональное образование (преимущественно юридическое), проходить повышение квалификации не реже 1 раза в 3 года по специализированным программам (например, «Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Государственная политика в области противодействия коррупции», «Профилактика коррупционных правонарушений в органах государственного и муниципального управления» и др.).

Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 14 ноября 2013 г. № Пр-2689 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. руководителям государственных органов поручено принять меры по кадровому укреплению подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также по недопущению случаев возложения на указанные подразделения функций, не относящихся к антикоррупционной работе.

В связи с этим в целях организации эффективной работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах исполнительной власти края и органах местного самоуправления края целесообразно:

обеспечить закрепление персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти края и органов местного самоуправления края, руководителей структурных подразделений, в функции которых входит профилактика коррупционных и иных правонарушений, в соответствующих локальных актах, должностных регламентах и должностных инструкциях;

определить не менее двух должностных лиц по профилактике коррупционных правонарушений для осуществления взаимозаменяемости сотрудников при временном отсутствии одного из них;

обеспечить исключение из должностных регламентов должностных лиц по профилактике коррупционных правонарушений иных функций, не относящихся к антикоррупционной работе.

Деятельность должностных лиц по профилактике коррупционных правонарушений должна быть реализована с использованием таких инструментов как координация, контроль, взаимодействие (в том числе с правоохранительными органами и институтами гражданского общества), рассмотрение обращений граждан и организаций по антикоррупционной тематике.

3. Обеспечение должностными лицами по профилактике коррупционных правонарушений работы по предотвращению конфликта интересов

Одной из основных целей противодействия коррупции является исключение причин и условий, способствующих возникновению на

гражданской и муниципальной службе коррупционных возможностей и их реализации государственными гражданскими служащими Ставропольского края и муниципальными служащими муниципальной службы (далее соответственно – гражданские служащие, муниципальные служащие).

Выявление должностными лицами по профилактике коррупционных правонарушений конфликта интересов в деятельности органов исполнительной власти края и органов местного самоуправления края является одним из важных способов предупреждения коррупции.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» 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) 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.

К основным причинами возникновения конфликта интересов на гражданской и муниципальной службе можно отнести:

нарушение основных принципов гражданской и муниципальной службы, в том числе приоритетности прав и свобод человека и гражданина, равного доступа граждан к гражданской и муниципальной службе и равных условий ее прохождения, стабильности гражданской и муниципальной службы, защищенности гражданских и муниципальных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;

неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданскими и муниципальными служащими должностных обязанностей;

нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской и муниципальной службой, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», а также требований к служебному поведению гражданских и муниципальных служащих;

несоблюдение гражданскими и муниципальными служащими при исполнении должностных (служебных) обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций, действующего законодательства;

различные ценностные установки, разные социальные притязания и предпочтения, невозможность адаптации к специфическим условиям прохождения гражданской и муниципальной службы, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между

профессиональным уровнем и должностным положением отдельных гражданских и муниципальных служащих.

Возникновение конфликта интересов на гражданской и муниципальной службе обуславливается не только воздействием комплекса соответствующих причин, но и наличием определенных условий, к которым можно отнести:

наличие противоречий между нормативными правовыми актами, включение в них положений, способствующих коррупционным проявлениям, создающих необоснованные преференции либо ущемляющих права и законные интересы отдельных групп, юридических и физических лиц;

наличие пробелов в правовом регулировании;

чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества;

несоблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов;

высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий гражданских и муниципальных служащих;

отсутствие либо недостаточность реальной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей;

ненадлежащий контроль на стадии выполнения гражданскими и муниципальными служащими должностных (служебных) обязанностей, несоблюдение служебной дисциплины;

отсутствие или недостаточное использование материальных и моральных ресурсов мотивации гражданских и муниципальных служащих;

дискриминация и неадекватное вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций ввиду неэффективности существующей системы оплаты труда;

индивидуальная неудовлетворенность социальными условиями вследствие неравного доступа к социальным благам.

4. Типовые ситуации конфликта интересов

Под определение конфликта интересов, установленное Федеральным законом «О противодействии коррупции», попадает множество конкретных ситуаций, в которых гражданский и муниципальный служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Вместе с тем существует ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

выполнение отдельных функций государственного (муниципального) управления в отношении родственников и (или) иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность гражданского или муниципального служащего;

выполнение иной оплачиваемой работы;

владение ценными бумагами, банковскими вкладами;

получение подарков и услуг;

имущественные обязательства и судебные разбирательства;

взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с гражданской или муниципальной службы;

явное нарушение установленных запретов (использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.

При определении содержания функций государственного управления необходимо учитывать, что частью 4 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что функции государственного, муниципального (административного) управления организацией представляют собой полномочия гражданского или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.

Осуществление «функций государственного управления» предполагает, в том числе:

размещение государственного или муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее – осуществление закупок), в том числе участие в работе комиссии по осуществлению закупок;

осуществление государственного и муниципального надзора и контроля;

подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

организация продажи приватизируемого государственного и муниципального имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм пеней и штрафов;

лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;

проведение государственной и муниципальной экспертизы и выдача заключений;

возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;

участие гражданского или муниципального служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам;

представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

К ситуациям, связанным с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на гражданской и муниципальной службе, могут быть отнесены:

участие гражданского или муниципального служащего, его родственников или лиц, с которыми он поддерживает отношения, основанные на нравственных (фактические брачные, интимные, дружеские и иные отношения) или имущественных обязательствах (далее – родственники и иные лица), в деятельности коммерческой организации или осуществление родственниками и иными лицами предпринимательской деятельности, если отдельные функции государственного или муниципального управления данной организацией либо в соответствующей сфере деятельности входят в должностные обязанности гражданского или муниципального служащего;

участие гражданского или муниципального служащего в работе комиссии по осуществлению закупок либо его возможность иным образом, в том числе косвенно, влиять на определение победителя конкурса;

осуществление гражданским или муниципальным служащим контрольных и надзорных полномочий в отношении родственников и иных лиц либо граждан и организаций, с которыми связаны гражданский или муниципальный служащий, родственники и иные лица (например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера);

подготовка и принятие (участие в подготовке и принятии) решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.) в отношении родственников и иных лиц либо в отношении граждан и организаций, с которыми связаны гражданский или муниципальный служащий, родственники и иные лица (например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера);

предоставление (участие в предоставлении) государственных или муниципальных услуг родственникам и иным лицам либо гражданам и организациям, с которыми связаны гражданский или муниципальный служащий, родственники и иные лица (например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера).

5. Обязанности гражданского и муниципального служащего, установленные в целях предотвращения конфликта интересов, и способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов

В соответствии с федеральными законами «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданские и муниципальные служащие обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. Данная обязанность должна быть реализована в случае если у гражданского и муниципального служащего при исполнении им должностных обязанностей возник конфликт интересов или ему стало известно о возможности возникновения такого конфликта.

В целях формирования антикоррупционных стандартов поведения у гражданских и муниципальных служащих и предотвращения конфликта интересов должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений обязаны обеспечить правовое просвещение гражданских и муниципальных служащих посредством проведения следующих мероприятий:

обязательный вводный тренинг (семинар) для граждан, впервые поступивших на гражданскую и муниципальную службу;

регулярный тренинг (семинар) по ключевым вопросам противодействия коррупции, соблюдения ограничений, запретов, требований к служебному поведению для всех гражданских и муниципальных служащих;

специализированный углубленный тренинг (курсы повышения квалификации) для гражданских и муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит организация и проведение мероприятий по противодействию коррупции;

специальный тренинг для детального ознакомления и анализа новых правовых норм (в случае существенных изменений законодательства в сфере противодействия коррупции);

тренинг (беседа) с гражданским и муниципальным служащим, увольняющимся с должности гражданской и муниципальной службы, входящей в перечень должностей, при замещении которых гражданские и муниципальные служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений обязаны обеспечить контроль за соблюдением гражданскими и муниципальными служащими запретов, ограничений, требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов (далее – требования к служебному поведению), в случае выявления фактов несоблюдения гражданскими и муниципальными служащими указанных требований – применение к данным лицам мер юридической ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При организации работы в данном направлении целесообразно уделять особое внимание обеспечению соблюдения требований к служебному поведению гражданскими и муниципальными служащими, в должностные

обязанности которых входят вопросы обеспечения деятельности органа исполнительной власти края и органа местного самоуправления края в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Рекомендуются ознакомить под роспись указанных служащих с требованиями законодательства Российской Федерации, установленными в целях противодействия коррупции, а также мерами ответственности, которые могут быть к ним применены в случае несоблюдения данных требований.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», статьей 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 14¹ постановления Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» непринятие гражданским или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица с гражданской или муниципальной службы.

6. Организация работы по приему уведомлений о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и урегулированию конфликта интересов

Работа должностных лиц по профилактике коррупционных правонарушений органов исполнительной власти края по приему уведомлений гражданских служащих о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление) проводится в соответствии с постановлением Губернатора Ставропольского края от 09 марта 2016 г. № 87 «Об утверждении Положения о порядке сообщения государственными гражданскими служащими Ставропольского края, замещающими должности государственной гражданской службы Ставропольского края, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов». Данным постановлением Губернатора Ставропольского края утверждены формы и порядок уведомления представителя нанимателя гражданскими служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление). Уведомление, оформленное гражданским служащим в письменной форме на имя представителя нанимателя, направляется в кадровую службу органа исполнительной власти края, которая осуществляет предварительное рассмотрение поступившего уведомления и готовит на него мотивированное заключение. В ходе предварительного рассмотрения поступивших уведомлений должностные лица по профилактике коррупционных правонарушений имеют право получать в установленном порядке от гражданских служащих, подавших эти уведомления, письменные

пояснения по изложенным в них обстоятельствам и направлять в установленном порядке запросы в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Ставропольского края, органы местного самоуправления края и иные заинтересованные организации (далее – запросы).

В соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ставропольского края и урегулированию конфликта интересов, утвержденным постановлением Губернатора Ставропольского края от 30 августа 2010 г. № 449 (далее соответственно – Положение, комиссия по урегулированию конфликта интересов), уведомление гражданского служащего, поступившее в кадровую службу органа исполнительной власти края, является основанием для проведения заседания комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Уведомление, мотивированное заключение по результатам рассмотрения уведомления и другие материалы, полученные в ходе предварительного рассмотрения поступившего уведомления, в течение 7 рабочих дней со дня поступления уведомления в кадровую службу органа исполнительной власти края направляются председателю комиссии по урегулированию конфликта интересов. В случае направления запросов уведомление, мотивированное заключение и другие материалы, полученные в ходе предварительного рассмотрения поступившего уведомления, представляются в комиссию по урегулированию конфликта интересов в течение 45 дней со дня поступления уведомления в кадровую службу органа исполнительной власти края. Указанный срок может быть продлен, но не более чем на 30 дней по решению представителя нанимателя.

По итогам рассмотрения уведомления комиссия принимает решение в порядке, установленном Положением о комиссии по урегулированию конфликта интересов, и уведомляет о данном решении представителя нанимателя.

В целях реализации подпункта «б» пункта 8 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» муниципальными правовыми актами должны быть утверждены положения, регламентирующие порядок сообщения муниципальными служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Статьей 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлены способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на гражданской и муниципальной службе, к которым относятся: изменение должностного или служебного положения гражданского или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов (в том числе отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей), а

также отказ гражданского или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Основными средствами урегулирования конфликта интересов в зависимости от сферы возникновения конфликта интересов могут являться:

постоянное либо временное делегирование функций гражданского или муниципального служащего, в результате исполнения которых возник или может возникнуть конфликт интересов, другому гражданскому или муниципальному служащему (например, изменение должностного регламента, исключение из составов конкурсной комиссии, комиссии по размещению заказа, участников проверочных мероприятий, рабочих групп, иных коллегиальных органов, отстранение от выполнения функций представителя органа исполнительной власти края или органа местного самоуправления края в акционерных обществах);

ограничение на время урегулирования конфликтной ситуации допуска гражданского или муниципального служащего к соответствующим сведениям, в случае, если исполнение должностных (служебных) обязанностей связано с использованием таких сведений;

отказ от выполнения иной оплачиваемой работы в целях сохранения должности гражданской или муниципальной службы;

установление коллегиального порядка принятия решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов.

В данной работе необходимо учитывать, что основанием для отстранения гражданского или муниципального служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей является соответствующий локальный акт органа исполнительной власти края или органа местного самоуправления.

Отказ гражданского или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, может быть реализован посредством представления гражданским или муниципальным служащим в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательства воздержаться от совершения определенных действий или возврата полученного (например, в качестве подарка) имущества, если выгода уже получена.

В целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов представитель нанимателя может инициировать отвод или принять самоотвод гражданского или муниципального служащего. При этом отвод (самоотвод) служащего не связан с его отстранением от должности, а может касаться недопущения его к рассмотрению конкретного поручения либо курирования определенного направления деятельности, принятия определенного управленческого решения, осуществления контроля деятельности определенной организации и т.п. Также представитель нанимателя имеет право временно отстранить служащего от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных (служебных) обязанностей) на период урегулирования конфликта интересов, а также проведения в отношении него проверочных мероприятий.

В зависимости от конкретного случая возникновения конфликта интересов должностным лицам по профилактике коррупционных правонарушений необходимо осуществлять контроль исполнения

гражданскими и муниципальными служащими своих должностных (служебных) обязанностей, связанных с:

подготовкой в пределах его компетенции проектов нормативных правовых актов по вопросам регулирования, контроля и надзора в соответствующей сфере;

осуществлением контроля (надзора) за соблюдением законодательства в соответствующей сфере;

участием в работе комиссии по осуществлению закупок на предмет попытки оказать влияние на членов комиссии либо осуществить необъективную оценку участников конкурса с целью получения выгоды;

направлением запросов о предоставлении информации на предмет использования полученной информации, не являющейся общедоступной, для предоставления третьим лицам;

согласованием распределения бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределения ограниченных ресурсов на предмет принятия решений в пользу третьих лиц;

взаимодействием с конкретными юридическими или физическими лицами, если служащие или их близкие родственники получают или получали выгоду от соответствующих лиц.

В целях обеспечения единого подхода к урегулированию конфликта интересов на гражданской и муниципальной службе рекомендуем использовать в практической деятельности Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования, подготовленного Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Обзор).

С учетом специфики деятельности органам исполнительной власти края и органам местного самоуправления края целесообразно на основе Обзора подготовить соответствующие памятки для гражданских и муниципальных служащих, ознакомить их под роспись и разместить в разделах, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
