

Регулирование конфликта интересов

Конфликт интересов: общее определение

В качестве рабочего часто используется определение, предложенное Организацией экономического сотрудничества и развития.

Конфликт интересов - «противоречие между служебными обязанностями и частными интересами должностного лица, при котором частные интересы должностного лица могут негативно повлиять на исполнение им своих служебных обязанностей»

Регулирование конфликта интересов: причины появления

- 1) Повышение внимания общества к деятельности органов власти – распространение «презумпции виновности» чиновника;
- 2) Осознание недостаточности репрессивных мер – поиск методов предупреждения коррупции и причинения связанного с ней вреда;
- 3) Необходимость регулирования «серых зон» – формально законного, но неэтичного, с точки зрения граждан, поведения.

Общие принципы регулирования конфликта интересов

- **Конфликт интересов не обязательно является признаком неэтичного поведения или коррупции**

Конфликт интересов – это ситуация хрупкого равновесия, когда человек осознает наличие выбора между общественным интересом и личной выгодой, но еще не сделал выбор в пользу одного или другого. При этом он вполне может сам, без применения дополнительных регулирующих мер, сделать выбор в пользу общественного интереса, пожертвовав личной выгодой. Поэтому за сам факт наличия у должностного лица конфликта интересов не следует наказывать. Нужно тщательно фиксировать эти ситуации и при необходимости применять меры регулирования.

- **Даже в тех случаях, когда конфликт интересов есть, не все частные интересы должностных лиц несут настолько серьезную угрозу обществу, что требуют полного отказа от частного интереса или увольнения должностного лица**

Некоторые интересы могут приносить должностному лицу настолько незначительную выгоду (например, менее 1% от его годового дохода), что с большой долей вероятности можно предположить, что ради ее получения он не будет совершать действий, противоречащих интересам общества;

- **Регулирование конфликта интересов рекомендуется выстраивать от более мягких мер к более жестким**

Поскольку конфликт интересов сам по себе не является предосудительной ситуацией, он, по возможности, должен быть урегулирован к выгоде обеих сторон. Именно поэтому во многих зарубежных странах регулирование конфликта интересов начинается с рассмотрения возможности сохранения интереса или получаемой от него выгоды (например, при передаче ценных бумаг в доверительное управление). И только если сохранение интереса невозможно, переходят к обсуждению различных способов отказа от выгоды.

- **Важно уделять внимание не только реальным, но и «кажущимся» конфликтам интересов**

При регулировании конфликта интересов очень важен «имиджевый» аспект. Важно, чтобы у граждан не создавалось впечатления, что должностное лицо недолжным образом исполняет свои обязанности или пренебрегает интересами общества ради личной выгоды.

Необходимые элементы регулирования конфликта интересов

В соответствии с мировой практикой для создания эффективной системы регулирования конфликта интересов рекомендуется предпринять следующие шаги:

1. Создать систему, позволяющую фиксировать личные интересы лиц, принимающих решения.

Должны быть предусмотрены способы получения информации о личных интересах должностных лиц: декларирование интересов (уведомление о наличии личной заинтересованности, декларирование источников доходов и т.д.)

2. Сделать сведения о личных интересах должностных лиц доступными широкой общественности - позволить обществу отслеживать, чем могло руководствоваться должностное лицо при принятии того или иного решения.

По крайней мере, для определенных категорий должностных лиц должна быть предусмотрена публикация сведений, о тех организациях, с которыми они связаны финансовыми интересами.

3. Ограничить участие должностных лиц в принятии решений, затрагивающих их личные интересы.

Регулирование конфликта интересов: декларирование

Необходимым условием эффективной системы регулирования конфликта интересов является наличие механизмов декларирования и выявления конфликта интересов.

Сущность процедуры декларирования интересов состоит в том, что должностное лицо самостоятельно сообщает в письменной форме уполномоченным государственным органам о наличии у него интересов, которые могут воспрепятствовать должному исполнению им служебных обязанностей.

Декларирование интересов: возможные подходы

- Декларирование может осуществляться **в свободной форме или по установленной форме**. Сейчас все большее число стран переходит именно к формализованному декларированию интересов.
- Декларирование может осуществляться **при каждом случае** возникновения личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, **или регулярно** (например, на ежегодной основе).
- Декларирование интересов может применяться **наряду с представлением сведений о доходах и имуществе или вместо него**.
- Декларации интересов могут **направляться работодателю (представителю нанимателя) или в специализированный государственный орган (структурное подразделение государственного органа)**.

Декларирование интересов: содержание деклараций

Базовый вариант

- Декларирование источников доходов должностного лица и его родственников (место работы; компания, акциями которой владеет; банки и кредитные организации, в которых размещены средства; авторские права и патенты).

Обычно указывается: наименование, юридический адрес компании, дата возникновения отношений с организацией, реже - сфера деятельности компании

Типичные дополнения

- Декларирование неоплачиваемой работы (членства) в различных организациях, в том числе в политических партиях, НКО/НПО и т.д.;
- Декларирование организаций, от которых получил доход и/или в которых работал на неоплачиваемой основе в течение определенного периода перед поступлением на государственную должность.
- Декларирование предложений будущего трудоустройства/соглашений о будущем трудоустройстве.
- Декларирование подарков, льгот, скидок, оплаты отдыха и развлечений и т.д.

Менее распространенные дополнения

- Декларирование участия в госзакупках, подачи заявок на гранты, субсидии, наличия контрактов с госорганами для всех организаций, в которых должностное лицо и/или члены его семьи имеют финансовый интерес.

Урегулирование конфликта интересов: возможные способы

1. Сохранение интереса

- ✓ Прямое определение в законе видов интересов, которые могут быть сохранены без получения дополнительного разрешения (например, интересы приносящие незначительную выгоду);

Пример:

США: Должностное лицо, его супруг (супруга) и несовершеннолетние дети могут владеть ценными бумагами организации (организаций), в отношении которой должностное лицо осуществляет функции государственного регулирования, если:

1) Ценные бумаги являются публично размещенными и

2) Совокупная рыночная стоимость указанных ценных бумаг, находящихся в собственности должностного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не превышает \$15 000.

- ✓ Получение у уполномоченных органов разрешения по установленной форме на сохранение интереса.

Урегулирование конфликта интересов: возможные способы

2. Отстранение от исполнения определенных должностных обязанностей

- ✓ Отстранение от контактов с конкретной организацией;

Примеры:

Латвия: Государственный служащий в течение двух лет не может осуществлять функции государственного регулирования в отношении частного лица или организации, от которых он принял подарок.

США: Должностное лицо отстраняется от выполнения любых функций, затрагивающих бывшего работодателя, если перед переходом на работу в государственный орган это должностное лицо получило от бывшего работодателя бонус в размере более десяти тысяч долларов.

- ✓ Изменение места прохождения службы.

Урегулирование конфликта интересов: возможные способы

3. Избавление от интереса:

- ✓ Передача активов в доверительное управление
 - «Обычные» механизмы доверительного управления;
 - Слепые трасты;
- ✓ Продажа активов
 - Контролируемая / не контролируемая;
 - С компенсацией / без компенсации;
- ✓ Увольнение с работы по совместительству;
- ✓ Возврат / передача в собственность государства подарков.

4. Увольнение государственного служащего.

Урегулирование конфликта интересов – «слепые» трасты

- За должностным лицом, передавшим активы в доверительное управление (доверителем), сохраняется право собственности на них, а также право на получение по ним дивидендов и иных видов дохода;
- Запрещается предоставлять доверителю информацию, позволяющую установить текущий состав активов, находящихся в доверительном управлении. В частности, продажа и покупка активов осуществляются доверительным управляющим самостоятельно, без уведомления доверителя, а уж тем более, без согласования с ним;
- Доверителю запрещается инструктировать доверительного управляющего о действиях, которые необходимо предпринять с переданными в доверительное управление активами;
- Информация об активах, переданных в слепой траст, не указывается в декларации доходов и имущества.

Трудноразрешимые вопросы при регулировании конфликта интересов

Субъективный элемент	Должностное лицо может не осознавать возможности извлечения выгоды и не понимать, что ситуация в которой оно находится, по формальным признакам является ситуацией конфликта интересов.
Определение личного интереса	Затруднительно точно определить в нормативном правовом акте круг лиц, в интересах которых может действовать должностное лицо.
Определение функций государственного управления	Затруднительно точно определить в нормативном правовом акте природу / перечень функций государственного управления выполнение которых может повлечь конфликт интересов
Распространение регулирования на родственников должностных лиц	Затруднительно убедить/заставить родственников должностных лиц принимать меры, необходимые для урегулирования конфликта интересов.
Проблема начальников и подчиненных	Руководитель структурного подразделения может быть отстранен от выполнения действий и принятия решения, затрагивающих определенную организацию. При этом возглавляемое им структурное подразделение продолжает осуществлять функции регулирования в отношении организации. В этом случае велика вероятность того, что начальник структурного подразделения de facto будет влиять на процесс принятия решений.

Основные сферы возникновения конфликта интересов



Виды конфликта интересов

Выполнение иной оплачиваемой работы

Должностное лицо или его родственники выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации получить выгоду (избежать ущерба).

Должностное лицо или его родственники выполняют оплачиваемую работу в организации «Б», которая является материнской, дочерней или иным образом аффилированной с организацией «А», и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь организации «А» получить выгоду (избежать ущерба).

Должностное лицо или его родственники выполняют оплачиваемую работу в организации «Б», предоставляющей платные услуги организации «А», и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации «А» получить выгоду (избежать ущерба).

Виды конфликта интересов

Выполнение иной оплачиваемой работы

Должностное лицо в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий обнаруживает нарушения законодательства. Должностное лицо рекомендует организации для устранения нарушений воспользоваться услугами конкретной компании, владельцами, руководителями или сотрудниками которой являются родственники должностного лица или иные связанные с ним лица.

Должностное лицо осуществляет отдельные функции государственного управления в отношении организации, являющейся конкурентом организации, в которой должностное лицо и/или его родственники выполняют оплачиваемую работу.

Должностное лицо на платной основе участвует в выполнении работы, заказчиком которой является государственный орган или организация, в которой оно занимает должность.

Виды конфликта интересов

Владение ценными бумагами и банковскими вкладами

Должностное лицо и/или его родственники владеют ценными бумагами организации, и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации получить выгоду (избежать ущерба).

Должностное лицо и/или его родственники имеют вклады в банке (кредитной организации), и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этому банку (кредитной организации) получить выгоду (избежать ущерба).

Виды конфликта

Получение подарков, услуг

Должностное лицо и/или его родственники получают подарки или иные блага (бесплатные услуги, скидки, ссуды, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д.) от организации, и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации получить выгоду (избежать ущерба)..

Должностное лицо в рамках исполнения должностных обязанностей совершает действия (принимает решения) в отношении физических лиц или организаций, которые предоставляли или предоставляют услуги, в том числе и платные, должностному лицу, его родственникам или иным лицам, с которыми должностное лицо поддерживает отношения, основанные на нравственных обязательствах.

Должностное лицо получает подарки от своего непосредственного подчиненного.

Виды конфликта интересов

Имущественные обязательства и судебные процессы

Организация является кредитором или должником должностного лица и/или его родственников, и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации получить выгоду (избежать ущерба).

Должностное лицо и/или его родственники находятся в стадии судебного разбирательства с организацией, и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации получить выгоду (избежать ущерба).

Виды конфликта интересов

«Вращающаяся дверь»

Должностное лицо в рамках должностных обязанностей участвует в осуществлении отдельных функций управления (принятии решений) в отношении организации, владельцем, руководителем или сотрудником которой он являлся ранее.

Должностное лицо ведет переговоры о переходе после увольнения на работу в организацию, и при этом действия должностного лица в рамках его должностных обязанностей могут помочь этой организации получить выгоду (избежать ущерба).

Регулирование конфликта интересов в России: история

2002

Понятие «конфликт интересов» впервые использовано в нормативных правовых актах применительно к государственной службе - Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885.

2004

Были введены меры регулирования конфликта интересов для государственной гражданской службы.

2008

Эти нормы были распространены на другие виды государственной службы и на муниципальную службу.

2009

2010

Нормы о регулировании конфликта интересов были распространены на государственные корпорации – в Трудовом кодексе появилась статья 349.1.

2012

Было принято аналогичное законодательство для фондов, а также для организаций, подведомственных федеральным государственным органам.

Регулирование конфликта интересов: нормативная правовая база и методическое обеспечение

- ❖ **Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 10-11.1);**
- ❖ **ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (ст. 19, 59.2);**
- ❖ **ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» (ст. 14.1, 27.1) ;**
- ❖ **Трудовой кодекс РФ (ст. 349.1, п. 7.1 ч. 1 ст. 81);**

- ✓ Письмо Минтруда России от 15.10.2012 N 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования»;
- ✓ Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014).

Определение конфликта интересов

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Статья 10

Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Определение конфликта интересов: особенности

Одной из ключевых особенностей российского подхода к определению конфликта интересов является **акцент на материальной выгоде**.

Именно наличие у государственного служащего возможности получить материальную выгоду за счет ненадлежащего исполнения должностных обязанностей является определяющим фактором для признания той или иной ситуации конфликтом интересов. Возможность наличия нематериальной заинтересованности не учитывается.

При этом интересно, что в действующем российском законодательстве можно найти и несколько иной подход:

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»:

Корыстная заинтересованность – стремление должностного лица путем совершения неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.);

Иная личная заинтересованность – стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность.

Уведомление и принятие мер по урегулированию конфликта интересов

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Статья 11

1. Государственный или муниципальный служащий **обязан** принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.
2. Государственный или муниципальный служащий **обязан в письменной форме уведомить** представителя нанимателя (своего непосредственного начальника) о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, **как только ему станет об этом известно.**
3. Представитель нанимателя (непосредственный начальник муниципального служащего) , если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, **обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.**

Таким образом, в нашей стране, по сути предусмотрено
письменное декларирование интересов.

При этом декларирование осуществляется в свободной
форме при каждом случае возникновения личной
заинтересованности

Возможные меры урегулирования

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Статья 11

4. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в **изменении должностного или служебного положения** государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его **отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей** в установленном порядке, и (или) **в отказе его от выгоды**, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

5. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, российским законодательством предусмотрены в общем виде те меры, которые обычно применяются при урегулировании конфликта интересов (за исключением разрешения на сохранение интереса).

Вместе с тем, важно тщательно проработать вопросы применения этих мер к конкретным типовым ситуациям конфликта интересов.

Меры ответственности за непринятие мер по урегулированию

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Статья 11

6. Непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является **правонарушением, влекущим увольнение государственного или муниципального служащего с государственной или муниципальной службы** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Судебная практика

ВАЖНО! «Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014):

- В основе конфликта интересов лежит заинтересованность материального свойства - получение или реальная возможность получения работником (или членами его семьи) в связи с исполнением должностных обязанностей доходов, иной материальной выгоды с учетом конкретной ситуации. Утверждения работодателя о возможности возникновения конфликта интересов должны быть подтверждены фактическими доказательствами.
- Неисполнение гражданским служащим обязанности передать в доверительное управление находящиеся в его владении ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставном (складочном) капитале организации) той организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные государственные функции, образует конфликт интересов.

Регулирование конфликта интересов: направления дальнейшего развития

- Совершенствование определения понятия «конфликт интересов»;
- Более четкое определение круга лиц, в интересах которых может действовать государственный (муниципальный служащий);
- Разработка единого порядка уведомления о конфликте интересов и принятия мер по урегулированию конфликта интересов;
- Разработка критериев выбора мер ответственности за несоблюдение требований о регулировании конфликта интересов.

Совершенствование определения конфликта интересов

Ч. 1 ст. 10 273-ФЗ – Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой **личная заинтересованность** (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего **влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей** и при которой **возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью** государственного или муниципального служащего и правами и **законными интересами** граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

- Эксперты неоднократно указывали на то, что ситуация, при которой личная заинтересованность уже *влияет* на надлежащее исполнение должностных обязанностей, не может считаться конфликтом интересов. В этом случае равновесие между личными и общественными интересами нарушено и речь уже уж должна идти о коррупционном правонарушении.

Определение круга заинтересованных лиц

В настоящее время российский законодатель еще находится в поиске наиболее эффективного подхода к обозначению в нормативных правовых актах круга лиц, возможность принесения выгоды которым будет означать наличие у гражданского служащего личной заинтересованности.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»:

ч. 3 ст. 19 - Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»:

ч. 2 ст. 10 - Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Разработка единого порядка уведомления и урегулирования

В настоящее время:

- Не предусмотрен порядок определения наличия или отсутствия конфликта интересов у вновь принимаемых работников;
- Не предусмотрены способы выявления конфликта интересов, в случае если работник не уведомляет о наличии личной заинтересованности;
- Порядок представления и регистрации уведомлений о личной заинтересованности не утвержден: форма и содержание уведомления, сроки его подачи / регистрации / рассмотрения не установлены;
- Порядок применения мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов не утвержден: не установлены сроки, в которые представитель нанимателя (работодатель) должен предложить меры урегулирования, форма соответствующего документа, сроки, в которые служащий должен принять меры или отказаться от их принятия и т.д.

Каждый из этих «процедурных» вопросов является непростым, но, тем не менее, требует скорейшего решения для того, чтобы регулирование конфликта интересов работало на практике.

Разработка критериев выбора мер ответственности

В целях повышения эффективности применения мер ответственности за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов предстоит выработать ответы на ряд вопросов, уже возникающих в практической деятельности.

- **Правомерно ли уволить государственного служащего с утратой доверия за непредставление представителю нанимателя уведомления о наличии личной заинтересованности?**

Ответ на этот вопрос зависит от того, считаем ли мы само по себе уведомление мерой по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Или мы считаем, что применение мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов начинается после подачи уведомления.

- **Правомерно ли считать, что любой отказ государственного служащего от предписанных ему представителем нанимателя мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов должен быть интерпретирован как непринятие мер?**

Обязан ли государственный служащий выполнять любые требования представителя нанимателя по урегулированию конфликта интересов. Даже если предлагаемые меры кажутся государственному служащему бессмысленными, чрезмерными, неэффективными и т.д.? Должен ли государственный служащий получить возможность предлагать меры урегулирования возникшего у него конфликта интересов, например при подаче уведомления.

- **Следует ли применять меры ответственности за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов, к возникновению которого приводит малозначительная личная заинтересованность?**

В целом ряде случаев при наличии формальных признаков конфликта интересов получаемая или возможная выгода служащего настолько незначительна, что вероятность недолжного поведения под ее влиянием крайне мала. Можем ли мы считать такую ситуацию конфликтом интересов? Следует ли в такой ситуации применять меры, которые были бы приняты при наличии существенной личной заинтересованности?