

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» (ОЭСР)

Общие принципы регулирования конфликта интересов

- Конфликт интересов не обязательно является признаком неэтичного поведения или коррупции
- 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
- Регулирование конфликта интересов рекомендуется выстраивать от более мягких мер к более жестким
- Важно уделять внимание не только реальным, но и «кажущимся» конфликтам интересов

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

Зарубежный опыт: содержание деклараций интересов

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.

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.

Зарубежный опыт - урегулирование конфликта интересов - 2

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.

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.

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



Выполнение оплачиваемой работы

иной

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 оплачиваемой работы

иной

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 бумагами вкладами и **ценными банковскими**

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).

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).

Нормативные правовые акты

- ❖ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- ❖ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»
- ❖ Указ Президента РФ от 22.12.2015 N 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»

NB! Важнейшее изменение:

Федеральный закон от 05.10.2015 N 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»

Федеральный закон от 05.10.2015 N 285-ФЗ

- Унификация определений понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность»;
- Распространение регулирования конфликта интересов на лиц, замещающих государственные должности;
- Изменение основных определений;
- Распространение на работников ПФР и ряда других организаций ограничений, предусмотренных пунктом 5 части 1 статьи 16 ФЗ «О государственной гражданской службе»

Конфликт интересов:

Было

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.

Стало

Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе 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).

Личная заинтересованность:

Было

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.

Стало

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 настоящей статьи, 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 части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Уведомление о конфликте интересов

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Статья 11

1. Лицо, указанное в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, обязано принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

2. Лицо, указанное в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, обязано уведомить 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.

3. Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у лица, указанного в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Статья 11

4. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в **изменении должностного или служебного положения** лица, 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.

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.

Регулирование конфликта интересов: основные проблемы

- Определение понятия «конфликт интересов»;
- Определение понятия «меры предотвращения и урегулирования конфликта интересов» и критерии применения мер ответственности;
- Отсутствие соответствующих административных процедур.

Интерпретация понятия «конфликт интересов»

Ч. 1 ст. 10 273-ФЗ – Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе 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).



- Возможность признания конфликтом интересов широкого круга случаев нарушения служебной дисциплины и иных дисциплинарных проступков;
- Возможность признания одной и той же ситуации конфликтом интересов или злоупотреблением должностными полномочиями (а также иным преступлением).

Конфликт интересов vs нарушение служебной дисциплины

Пример 1 (декабрь 2012):

Госслужащий провел в служебную зону постороннего человека – комиссия по урегулированию конфликта интересов рекомендовала уволить – был уволен в связи с утратой доверия за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов.

Обжаловал решение об увольнении в суде – доказательства наличия личной заинтересованности в деле отсутствовали – иск не был удовлетворен – подал апелляционную жалобу – решение суда первой инстанции было оставлено в силе.

Пример 2 (март 2013):

Госслужащий ушел в отпуск без согласования с начальником – был уволен в связи с утратой доверия за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов.

Обжаловал решение об увольнении в суде – иск удовлетворен и увольнение признано незаконным, т.к. конфликт интересов не выявлен.

Личная заинтересованность vs корыстная или иная личная заинтересованность

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

ч. 1 ст. 10 - Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе 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).

Уголовный кодекс Российской Федерации:

Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями

1. Использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства,
- наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Личная заинтересованность vs корыстная или иная личная заинтересованность

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 неправомерных 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.

Интерпретация понятия «меры предотвращения и урегулирования конфликта интересов»

- Является ли уведомление представителя нанимателя о наличии личной заинтересованности мерой урегулирования конфликта интересов?
- Можно ли считать, что в законе приведен исчерпывающий перечень мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов?
- 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?
- Как следует трактовать понятие «избавление от выгоды»?
- Следует ли применять меры ответственности за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов, к возникновению которого приводит малозначительная личная заинтересованность?

Регулирование конфликта интересов: иные проблемы

Не утвержден порядок выявления конфликта интересов

Не доработана процедура уведомления представителя нанимателя о возникновении личной заинтересованности

Не предусмотрены возможности получения гражданскими служащими консультаций по вопросам конфликта интересов

В законодательстве предусмотрены лишь «жесткие» меры урегулирования конфликта интересов

Не утвержден порядок применения мер урегулирования конфликта интересов

Спасибо за внимание!