

УДК 343

DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.024

Конфликт интересов: проблема дефиниции в сравнительно-правовом анализе со странами Европы и АТР

Гультяев Дмитрий Олегович

Студент,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: gultiaev.do@gmail.com

Литвинов Артем Сергеевич

Студент,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: Mesereau@yandex.ru

Аннотация

Понятие «конфликт интересов» – одна из наиболее многогранных и неопределенных категорий, которые можно встретить на международном, зарубежном и отечественном уровнях в законодательстве о государственной службе и о противодействии коррупции. В статье рассматриваются дефиниция конфликта интересов на государственной службе, его регламентация в законодательстве Российской Федерации и зарубежных государств Европы и АТР. Предметом исследования являются административно-правовые нормы, посвященные понятию конфликта интересов на государственной службе. Целями исследования являются выявление и рассмотрение проблем в определении конфликта интересов в действующем антикоррупционном регулировании. Методологическую базу составили такие методы, как обобщение, анализ, формально-юридический метод. В работе проанализированы международные, отечественные и зарубежные нормативно-правовые акты, научная доктрина. Анализ зарубежного законодательства показывает субъективность и неоднозначность подхода в дефиниции категории «конфликт интересов». В настоящее время ни одно определение, которое дается международными организациями, зарубежными государствами, не имеет универсального характера. Выявляются существующие недостатки в понятии «конфликт интересов», и на основе проведенной работы предлагается вектор дальнейшего развития антикоррупционного законодательства Российской Федерации – пересмотр дефиниции «конфликта интересов» с позиции юрико-лингвистического анализа с целью устранения дефинитивной чрезмерности, тавтологии, неопределенности, использования неоднозначных категорий.

Для цитирования в научных исследованиях

Гультяев Д.О., Литвинов А.С. Конфликт интересов: проблема дефиниции в сравнительно-правовом анализе со странами Европы и АТР // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 11А. С. 221-226. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.024

Ключевые слова

Конфликт интересов, государственная служба, коррупция, противодействие коррупции, личная заинтересованность.

Введение

На сегодняшний день понятие «конфликт интересов» употребляется весьма широко, описывая ситуацию, когда человек действует одновременно в двух или нескольких различных ипостасях и цели этих действий расходятся между собой [Осадчая, 1998, 395]. Большое значение данный выбор имеет в системе государственной службы в силу антикоррупционной направленности деятельности российского государства в последние годы.

Первоначально кажется неоспоримым факт ясности дефиниции конфликта интересов, однако представляется, что это одна из наиболее многогранных и неопределенных категорий, которые можно встретить на международном, зарубежном и отечественном уровнях в законодательстве о государственной службе и о противодействии коррупции.

Основная часть

Переходя к понятию конфликта интересов, прежде всего необходимо отметить существующие различия в понимании данной категории. В законодательстве это понятие всегда имеет вредоносный и коррупционный оттенок. Но в науке административного права оно имеет неоднозначный характер, поскольку, как указывает, например, С.С. Фролов, конфликт интересов не всегда является вредным, так как иногда может принести пользу государственным органам. Другими учеными, например А.К. Зайцевым, высказывается точка зрения, согласно которой результаты конфликта интересов не только имеют положительный окрас, но и образуют оптимальную систему управления [Глазырин и др., 2016, 32]. Таким образом, неизбежно возникает вопрос о необходимости более четкого категорирования используемых в антикоррупционном законодательстве понятий, посвященных конфликту интересов.

Попытки сформулировать содержание конфликта интересов предпринимались некоторыми международными организациями. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) понимает его как «конфликт между общественным долгом и личным интересом во время исполнения обязанностей, когда личные интересы государственного служащего влияют на выполнение работы». В ст. 13 Рекомендации № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы дается следующее определение конфликта интересов: «Это ситуация, когда государственный служащий имеет личный интерес, могущий повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное выполнение им своих официальных обязанностей». Также стоит отметить, что в Конвенции ООН против коррупции сам термин «конфликт интересов» не используется, однако его сущность выражена достаточно определенно близкими по смыслу словами «коллизия интересов», «противоречия интересов».

Обращаясь к законодательству зарубежных стран, необходимо отметить наблюдаемые противоположные тенденции относительно регламентации конфликта интересов. Так, в определенных государствах абсолютно не выработаны специальные нормы, посвященные предотвращению и урегулированию конфликта интересов (например, некоторые страны Европы, страны Латинской Америки). В ряде других государств, в большинстве случаев в

развитых странах, регулирование конфликта интересов, напротив, либо является чрезвычайно сложным, либо зачастую подвергается изменениям. В данном случае законодатель либо идет по пути включения таких норм в законы о прозрачности деятельности государственных органов (например, Испания, Италия, Литва, Словения, Франция), либо издает специальные нормативно-правовые акты, регламентирующие интересы членов законодательных органов (например, Шотландия), государственных должностных лиц (например, Чехия, Австралия, Латвия). В Сербии, например, данное положение находится в Конституции 2006 г., а в государствах – участниках СНГ (например, Российская Федерация, Азербайджан, Республика Беларусь, Казахстан) – в специальных нормативно-правовых актах, посвященных противодействию коррупции.

Попытки сформулировать содержание конфликта интересов предпринимались и рядом государств, имеющих законодательство, посвященное противодействию коррупции. В Канаде легальное определение конфликта интересов дается в Законе о конфликте интересов от 12 декабря 2006 г.: «ситуация, в которой должностное лицо, занимающее государственную должность, исполняющее официальные функции или обязанности, которые предоставляют ему возможность продвижения его личных интересов, частных интересов его родственников, друзей или иных лиц» [Хабриева, 2015, 88]. Другим примером является Закон Франции от 11 ноября 2013 г., где конфликт интересов – любая ситуация столкновения публичных интересов либо публичных и частных интересов, которая может подорвать независимое, непредвзятое и объективное исполнение какой-либо государственной функции. Законодательство Португалии о противодействии коррупции определяет конфликт интересов как «антагонистический конфликт антагонистического с функцией осуществления официальных обязанностей, когда сходятся публичные и личные интересы с участием финансовых интересов».

Анализ зарубежного законодательства показывает субъективность и неоднозначность подхода к категории «конфликт интересов». В настоящее время ни одно определение, которое дается международными организациями, зарубежными государствами, не имеет универсального характера, но, с другой стороны, каждое характеризует постоянно действующие правовые элементы конфликта интересов.

Введение в практику государственной службы понятия «конфликт интересов» обусловлено международными обязательствами России, связанными с ратификацией Конвенции ООН против коррупции, принятой 31 октября 2003 г. [Чалых, 2017, 19]. Первоначально именно в области государственной службы категория «конфликт интересов» была употреблена в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. Ранее она употреблялась лишь в нескольких законах – Федеральных законах от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» и от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Согласно действующему российскому антикоррупционному законодательству, под конфликтом интересов, понятие которого содержится в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, 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)».

В данном определении наблюдается дефинитивная чрезмерность. С точки зрения лингвистики часть текста статьи представляется достаточно громоздкой, поскольку, имея минимальную информативность, занимает половину определения. Кроме того, определение

содержит тавтологию, т. е. включение в формулировку категорий, которые используются непосредственно в термине. Важными юридико-техническими правилами формулирования дефиниций являются логичность их построения и адекватность [Арямов, Руева, 2017, 98].

Рассматривая категорию личной заинтересованности, можно отметить такой коррупциогенный фактор, как юридико-лингвистическая неопределенность, поскольку если обратиться к общей психологии, то можно констатировать, что незаинтересованное, немотивированное волевое поведение человека невозможно. Кроме того, противостояние мотивов, существующее при конфликте интересов, характерно абсолютно для каждого процесса принятия решения и осознанного человеческого поведения, и в данном случае государственный служащий не является исключением. Поэтому имеет место фактически приравнивание запрета конфликта интересов к запрету естественных психологических процессов человека.

Оценка «надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей» построена на субъективном отношении к действиям должностного лица, поскольку отсутствуют выработанные объективные критерии, при помощи которых можно было бы определить степень надлежащего, беспристрастного и объективного исполнения должностных (служебных) обязанностей. Данную часть нормы предлагают изменить на формулировку «соответствие с положениями служебного контракта и должностного регламента», однако не всегда соответствие действий должностным обязанностям, указанным в регламенте, выступает в качестве доказательства беспристрастности служащего, поскольку именно выполнение конкретных обязанностей зачастую приводит к появлению конфликта интересов [Воробьева, 2012, 67]. Поэтому под объективностью и беспристрастностью предлагается понимать и соответствие принимаемых решений целям и задачам государственных органов, принципам несения государственной службы [Мещерякова, 2015, 60].

Конфликт интересов должен определяться на основе только реальных фактов, а не возможности действий лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Таким подходом можно снять проблему субъективности оценки, связанной с потенциальностью наступления конфликта интересов.

Заключение

В научной литературе понятие «конфликт интересов» характеризуется как оценочный, неопределенный термин. Как показал анализ отечественного и зарубежного законодательства, дефиниция конфликта интересов не дифференцируется точно и четко ни в одном нормативном правовом акте, употребляющем данную категорию. Чтобы усовершенствовать действующее российское антикоррупционное законодательство, следует пересмотреть дефиницию конфликта интересов с позиции юридико-лингвистического анализа с целью устранения дефинитивной чрезмерности, тавтологии, неопределенности, использования таких неоднозначных категорий, как «надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение».

Библиография

1. Арямов А.А., Руева Е.О. Формирование юридических дефиниций (на примере антикоррупционного законодательства РФ) // *Lex Russica*. 2017. № 8. С. 90-100.
2. Воробьева М.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // *Административное право и процесс*. 2012. № 9. С. 66-69.
3. Глазырин Т.С. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование. М.: Инфра-М, 2016. 224 с.
4. Конвенция ООН против коррупции. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

5. Мещерякова Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 59-63.
6. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19.12.2008; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2008. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/
7. Осадчая И.М. Бизнес. Толковый словарь. М.: Весь Мир, 1998. 760 с.
8. Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901802716>
9. Хабриева Т.Я. (отв. ред.) Современные стандарты и технологии противодействия коррупции. М., 2015. 224 с.
10. Чалых Т.В. Проблема конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 18-25.
11. Managing conflict of interests in the public sector. ICAC, 2004. 25 p.

Conflicts of interest: the problem of the definition in comparative legal analysis with the countries of Europe and the Asia-Pacific region

Dmitrii O. Gul'tyaev

Student,
Far Eastern Federal University,
690922, 8 Sukhanova st., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: gultiaev.do@gmail.com

Artem S. Litvinov

Student,
Far Eastern Federal University,
690922, 8 Sukhanova st., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: Mesereau@yandex.ru

Abstract

The category “conflict of interest” is a complex and indefinite one at the international, foreign and domestic levels in the legislation on public service and counteraction to corruption. The article discusses the definition of the concept “conflict of interest” in public service, its regulation in the legislation of the Russian Federation and the countries of Europe and the Asia-Pacific region. It studies the norms of administrative law that deal with conflicts of interest in public service. The research aims to identify and consider the problems that exist in the definition of conflicts of interest in the anti-corruption legislation of the Russian Federation. The research methodology is based on such methods as generalisation, analysis, and the formal legal method. The paper analyses international, domestic and foreign legal acts, the scientific doctrine. The analysis of foreign legislation shows the lack of a unified approach to the definition of the concept “conflict of interest”. There is no definition, which is given by international organisations, by foreign states, that is universal. The authors identify the existing shortcomings in the concept “conflict of interest” and propose a vector for the further development of the anti-corruption legislation of the Russian Federation – the revision of the definition of the concept “conflict of interest” with a view to eliminating definitive excessiveness, tautology, uncertainty, and the use of ambiguous categories.

For citation

Gul'tyaev D.O., Litvinov A.S. (2019) Konflikt interesov: problema definitzii v sravnitel'no-pravovom analize so stranami Evropy i ATR [Conflicts of interest: the problem of the definition in comparative legal analysis with the countries of Europe and the Asia-Pacific region]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (11A), pp. 221-226. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.024

Keywords

Conflict of interest, public service, corruption, counteraction to corruption, personal interest.

References

1. Aryamov A.A., Rueva E.O. (2017) Formirovanie yuridicheskikh definitzii (na primere antikorrupcionnogo zakonodatel'stva RF) [The formation of legal definitions (a case study of the anti-corruption legislation of the Russian Federation)]. *Lex Russica*, 8, pp. 90-100.
2. Chalykh T.V. (2017) Problema konflikta interesov na gosudarstvennoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii [Conflicts of interest in the public service of the Russian Federation]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Bulletin of state and municipal administration], 2, pp. 18-25.
3. Glazyrin T.S. et al. (2016) *Konflikt interesov na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe, v deyatel'nosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie* [Conflicts of interest in state and municipal service, in the activities of organisations: causes, prevention, resolution]. Moscow: Infra-M Publ.
4. Khabrieva T.Ya. (ed.) (2015) *Sovremennye standarty i tekhnologii protivodeistviya korrupsii* [Modern anti-corruption standards and technologies]. Moscow.
5. *Konventsia OON protiv korrupsii* [The United Nations Convention against Corruption]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml [Accessed 24/10/19].
6. *Managing conflict of interests in the public sector* (2004). ICAC.
7. Meshcheryakova T.R. (2015) Nekotorye problemy uregulirovaniya konflikta interesov na gosudarstvennoi sluzhbe [Some problems of resolving conflicts of interest in public service]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 9, pp. 59-63.
8. *O protivodeistvii korrupsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.12.2008 № 273-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 19.12.2008: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2008* [On counteraction to corruption: Federal Law of the Russian Federation No. 273-FZ of December 25, 2008]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ [Accessed 24/10/19].
9. Osadchaya I.M. (1998) *Biznes. Tolkovyi slovar'* [Business. Dictionary]. Moscow: Ves' Mir Publ.
10. *Rekomendatsiya № R(2000)10 Komiteta ministrov Soveta Evropy o kodeksakh povedeniya dlya gosudarstvennykh sluzhashchikh* [Recommendation No. R(2000)10 of the Council of Europe Committee of Ministers to Member States on codes of conducts for public officials]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901802716> [Accessed 24/10/19].
11. Vorob'eva M.V. (2012) Konflikt interesov na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe [Conflicts of interest in state civil service]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 9, pp. 66-69.