СОБЫТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

СЕДЬМОЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ФОРУМ

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: ПРИРОДА, ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ, СОЦИАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ХАБРИЕВА Талия Ярулловна, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академик РАН, член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: office@izak.ru

КАПУСТИН Анатолий Яковлевич, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президент Российской ассоциации международного права, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: Kapustin@izak.ru

ГАБОВ Андрей Владимирович, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: gabov@izak.ru

ЧЕРНОГОР Николай Николаевич, и. о. заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор РАН, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: chernogor72@yandex.ru

В настоящее время проблема конфликта интересов, его предотвращения и урегулирования обсуждается главным образом в контексте противодействия коррупции, хотя «жизненное пространство» этого явления антикоррупционной сферой не ограничено. Оно встречается и в отношениях, не связанных с осуществлением коррупционных или антикоррупционных практик (например, в гражданско-правовых отношениях). Констатируя данный вывод, авторы статьи фокусируют свое внимание на проблеме предотвращения конфликта интересов в целях противодействия коррупции, тем самым ограничивая объект исследования отношениями, возникающими в сфере противодействия коррупции.

В данном аспекте тема конфликта интересов на первый взгляд имеет вполне прикладной характер. В то же время ее доктринальное освоение выводит на фундаментальные проблемы, находящиеся в поле зрения не только правовой науки, но и философии, этики, конфликтологии, выводы которых могут послужить научным базисом для поиска практических решений в направлении совершенствования механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, причем не только в публичной, но и в частной сфере.

В статье предложен новый угол зрения на конфликт интересов, позволяющий выявить его отличие от конфликта юридического и категоризовать в доктрине как понятие, отражающее самостоятельное явление и специфический предмет юридической конфликтологии. Наряду с этим представлена характеристика международно-правового и национально-го регулирования отношений, связанных с его предотвращением, а также механизмов их институализации в законодательстве, показаны проблемы реализации и перспективы развития этических кодексов, сформулированы научные задачи, стоящие перед юридической наукой, в целях доктринального сопровождения совершенствования социального регулирования предотвращения конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, международно-правовой стандарт, антикоррупционное законодательство, противодействие коррупции, социальное регулирование, этика, этический кодекс, юридический конфликт.

CONFLICT OF INTEREST: NATURE, PREVENTION, SOCIAL REGULATION

T. Y. KHABRIEVA, director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, academician of the Russian Academy of Sciences, doctor of legal sciences, professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: office@izak.ru

A. Ya. KAPUSTIN, first deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, president of the Russian Association of International Law, doctor of legal sciences, professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: Kapustin@izak.ru

A. V. GABOV, deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, corresponding member of the Russian Academy of Sciences, doctor of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: gabov@izak.ru

N. N. CHERNOGOR, acting deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, professor of the Russian Academy of Sciences, doctor of legal sciences, professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: chernogor72@yandex.ru

Currently, the problem of conflict of interest, its prevention and settlement is discussed mainly in the context of anti-corruption. Although the anti-corruption sphere is not limited to the "living space" of this phenomenon. It is also found in relations not related to the implementation of corruption or anti-corruption practices (for example, in civil law relations). Acknowledging this conclusion, the authors focus on the issue of prevention of conflict of interests in order to counter corruption. In this way the authors limit the object of study. The object of study is the relations arising in the sphere of anti-corruption.

In this aspect, the topic of conflict of interest, at first sight, is of quite applied character. At the same time, its doctrinal development brings to the fundamental problems that are in the field of view not only of legal science, but also of philosophy, ethics, conflictology, the conclusions of which can serve as a scientific "basis" for the search for practical solutions in the direction of improving the mechanisms of prevention and settlement of conflicts of interest, not only in the public but also in the private sphere.

The article proposes a new point of view on the conflict of interests, which allows to identify its difference from the legal conflict and categorize it in the doctrine as a concept that reflects an independent phenomenon and a specific subject of legal conflictology. Along with this, the article presents the characteristics of international legal and national regulation of relations related to its prevention, as well as the mechanisms of their institutionalization in the legislation, shows the problems of implementation and prospects for the development of ethical codes in the Russian Federation and formulated scientific tasks facing legal science, in order to provide doctrinal support to improve social regulation

Keywords: conflict of interest, corruption, international legal standard, anti-corruption legislation, anti-corruption, social regulation, ethics, code of ethics, legal conflict.

DOI: 10.12737/art.2018.3.1

Государственно-правовая сфера жизни общества испытывает значительное влияние интересов разных социальных субъектов (коллективных и индивидуальных). Право выступает инструментом их согласования и гармонизации, в целом справляясь с этой задачей. Однако многовековая история и современные реалии государства и права убеждают в том, что противоречия и борьба интересов в той или иной мере существуют всегда, обостряются с определенной периодичностью и требуют комплексного воздействия не только правовых, но и других социальных регуляторов.

Проблематика конфликта интересов имеет, казалось бы, вполне прикладной характер, особенно в контексте противодействия коррупции. В то же время ее доктринальное освоение выводит на фундаментальные проблемы, находящиеся в поле зрения не только правовой науки, но и философии, этики, конфликтологии¹.

¹ См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / Т. С. Глазырин, Т. Л. Козлов, Н. М. Колосова [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016; Антикоррупционная этика и слу-

В юридической науке прослеживается тенденция рассматривать конфликт интересов как разновидность юридического конфликта. И в этом есть свой резон. На первый взгляд конфликт интересов демонстрирует признаки юридического конфликта. К тому же при таком подходе можно опираться на достижения отечественной научной школы «юридической конфликтологии»². Несмотря на это, феномен конфликта интересов до настоящего времени не осмыслен юридической конфликтологией, как, впрочем, и правовой наукой в целом. Исследования показали, что

жебное поведение: науч.-практ. пособие / Н. А. Абузярова, М. В. Залоило, В. И. Кузнецов [и др.]; под ред. И. И. Кучерова, А. М. Цирина. М., 2018.

² См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000; Правовое обеспечение национальных интересов: матер. междунар. науч.-практ. конф. 25—26 октября 2005 г. М., 2005; Границы правового регулирования: науч.-практ. пособие. М., 2011; Правовое пространство и человек: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2012; Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2014; Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: монография. М., 2015; Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.

конфликт интересов и юридический конфликт имеют разную природу, что указывает на отсутствие оснований для отождествления этих явлений.

Конфликт интересов не является юридическим конфликтом в доктринальном его понимании. Даже если рассматривать его как динамичное, развивающееся явление, мы обнаруживаем несовпадение границ и стадий этих двух явлений.

На этапе возникновения конфликт интересов — это потенциально возможный конфликт личных, служебных или корпоративных интересов. В отличие от юридического конфликта, представляющего собой состояние столкновения, вражды, противоборства интересов, притязаний субъектов права, сторон общественных отношений на основе права, по поводу права, в связи с правом и его реализацией³, конфликт интересов является разновидностью поведенческого конфликта, возникающего в процессе управленческой деятельности.

Конфликт интересов (как объект предупреждения) можно рассматривать в качестве одной из стадий развития противоречия в управленческой деятельности, которая не достигает уровня юридического конфликта. Это своего рода стадия вызревания юридического конфликта — потенциально возможный, но не действительный конфликт. Если конфликт интересов не предотвращен, совершается правонарушение, объективная сторона которого состоит в нарушении установленного запрета, ограничения или обязанности.

Соответственно, с точки зрения юридической конфликтологии конфликт интересов можно рассматривать как одну из стадий развития юридического конфликта — предконфликтную ситуацию, что позволяет выделить ее в самостоятельный предмет исследования юридической конфликтологии.

Таким образом, мы предлагаем новый угол зрения на конфликт интересов, который позволяет отграничить его от конфликта юридического и категоризовать в доктрине как понятие, отражающее самостоятельное явление, и специфический предмет юридической конфликтологии.

Такой подход предоставляет дополнительные возможности для познания механизмов и закономерностей возникновения, динамики и предотвращения конфликта интересов. В частности, он позволяет:

1) уточнить задачи юридической науки в поиске оптимальных механизмов обеспечения правовых условий «предупреждения конфликта интересов» и границы применения правовых и моральных (этических) норм⁴ (принимая во внимание диалектику пе-

рехода конфликта управленческого в конфликт юридический);

2) выявить пределы использования этических норм для достижения юридически значимых целей, а также «погружение» этических норм в право;

3) спрогнозировать и предложить создание дополнительных механизмов применения этических норм в целях «предупреждения конфликта интересов» в различных сферах.

Глобализация международных отношений воздействует на процессы придания нового качества государственной службе. Мировое сообщество стремится синхронизировать процессы правовой модернизации публичных институтов путем стандартизации и унификации их деятельности. В этих условиях необходимо оценить параметры международно-правового регулирования «предупреждения конфликта интересов» как одного из средств противодействия коррупции.

Изучение мировой практики социального регулирования предупреждения конфликта интересов позволяет констатировать, что общая его концепция, продвигаемая посредством международного права (и демонстрирующая признаки универсальной), предусматривает:

1) многослойное социальное регулирование, включающее как международные, так и национальные механизмы, не только правовые, но и этические, а в некоторых случаях и религиозные нормы. При этом не исключается возможность дополнительной опоры на религиозные нормы;

2) вариативность соотношения императивного и рекомендательного, международного и национального, правового и этического регулирования.

Можно выделить следующие основные черты международно-правового регулирования предотвращения конфликта интересов:

1) сочетание императивного и рекомендательного регулирования;

2) наличие нескольких уровней регулирования: универсальный (ООН) и региональный (Совет Европы, ОАГ, Африканский союз и др.);

3) распространение требований принятия мер по предупреждению конфликта интересов на публичную и частную сферы;

4) использование для предупреждения конфликта интересов, наряду с правовыми, этических норм;

³ Подробнее см.: Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.

⁴ С недавних пор в юридической литературе нормы морали все чаще называют этическими, что не вполне верно, однако тенденция к такой подмене понятий усиливается в свя-

зи с имплементацией международных антикоррупционных стандартов в законодательство Российской Федерации и использованием в нормативных правовых актах терминологии, содержащейся в международно-правовых актах. В целях обеспечения единства терминологии, используемой в нормативных правовых актах, а также в публикациях, посвященных антикоррупционной тематике и проблемам предотвращения конфликта интересов, далее будем использовать термин «этические нормы».

5) допущение различных моделей национально-правового регулирования предупреждения конфликта интересов;

6) наличие универсального международного стандарта предупреждения конфликта интересов (ст. 7 Конвенции ООН против коррупции 2003 г., гл. II Международного кодекса поведения государственных должностных лиц⁵), основанного на принципах добросовестности, профессионализма, справедливости, беспристрастности, внимательности и подотчетности.

Сочетание императивного и рекомендательного регулирования сформировало два формата международно-правового стандарта предотвращения конфликта интересов: минимальный набор требований, определяемый в императивном порядке⁶, и более детализированный перечень, устанавливаемый в рекомендательной форме⁷.

Этот вывод расходится с устоявшимся представлением о международном правовом стандарте как о наборе жестких императивных установлений, требующих единообразной имплементации всеми государствами. В то же время в отмеченной аморфности данного стандарта есть и преимущество, поскольку государства имеют больше возможностей для учета национальных особенностей в процессе его имплементации.

Своеобразие международно-правового стандарта состоит в том, что этические нормы⁸ занимают в нем доминирующее положение, и это дает возможность широкой дискреции государствам в его реализации.

Международные организации в рамках своей компетенции оказывают содействие государствам в раз-

работке мер регулирования предотвращения конфликта интересов. В качестве примера можно сослаться на опыт Европейской комиссии за демократию через право⁹, Европейского Союза и других региональных организаций. Вместе с тем реализация международно-правового стандарта в национальных юрисдикциях опирается прежде всего на законодательство.

Обобщение и анализ зарубежного опыта установления законодательной основы предотвращения конфликта интересов в публичной сфере позволили выявить несколько существующих моделей.

Особенности той или иной модели во многом обусловлены техникой (технологией) имплементации норм международного права в национальное законодательство, историческими условиями принятия конституции, а также спецификой правовой культуры и сложившейся системы законодательства.

Можно выделить две основные модели правового регулирования отношений, связанных с конфликтом интересов: иерархичная («вертикальная») и не-иерархичная («горизонтальная»). Каждая из них имеет свои разновидности.

Иерархичная модель строится по принципу пирамиды, вершину которой образует один из актов:

1) конституция (например, ст. 6 Конституции Сербии устанавливает запрет конфликта интересов);

2) специальный закон о предотвращении конфликта интересов (в Канаде с 2006 г. действует Закон о конфликте интересов (Conflict of Interest Act));

3) закон, имеющий более широкий предмет регулирования (например, Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-3 «О борьбе с коррупцией»).

Существуют разновидности данной модели в зависимости от наличия или отсутствия базового закона о предупреждении конфликта интересов. В некоторых странах базовые положения содержатся в законах о противодействии коррупции.

Иерархичная модель, вершину которой образуют нормы конституции, построена на основе сочетания конституционного и отраслевого регулирования. Логика ее такова: основополагающие нормы (норма) закреплены в конституции (как в указанной ст. 6 Конституции Сербии) или ином конституционном акте (Конституционный акт Республики Словакии о защите публичных интересов при исполнении служебных обязанностей должностными лицами государства 2004 г.). Они подкреплены базовым законом о предупреждении конфликта интересов (например, положения которого конкретизированы в актах от-

⁵ Принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1996 г.

⁶ См. п. 4 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции 2003 г.: «...создавать, поддерживать и укреплять такие системы, как-кие ... предупреждают возникновение коллизии интересов»; ст. III Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией 1996 г. (заключена в г. Каракасе 29 марта 1996 г.): «...предотвращение конфликтов интересов и гарантирование надлежащего сохранения и использования ресурсов, порученных правительственным должностным лицам».

⁷ Пункт 13 Рекомендаций ОЭСР по урегулированию конфликта интересов на государственной службе 2003 г.: «Эти ситуации лучше рассматривать как пример неправомерного поведения или злоупотребления служебным положением или даже как факт коррупции, а не как “конфликт интересов”».

⁸ См. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 г., Двадцать принципов борьбы с коррупцией Совета Европы 1997 г., Модельный кодекс поведения для государственных служащих Совета Европы 2000 г. и другие документы, регламентирующие отношения, связанные с сообщением сведений об активах, принятием подарков и иных знаков внимания, предоставлением конфиденциальной информации и др.

⁹ См.: Доклад о роли неинституциональных субъектов в демократической системе (лоббировании) (2011 г.); Заключение на законопроект Боснии и Герцеговины о предотвращении конфликта интересов в учреждениях этого государства (2013 г.); Контрольный список вопросов для соблюдения верховенства права (2016 г.).

раслевого законодательства, а также в подзаконных актах, обеспечивающих действие стержневого закона (хотя последний компонент — подзаконные акты присутствует не везде).

Вторая и третья разновидности иерархичной модели не предусматривают конституционного регулирования предотвращения конфликта интересов и ориентируют на включение советующих положений в базовый закон о предупреждении конфликта интересов (Канада, Латвия, Литва, Молдова, Сербия, Чехия, Хорватия) или акт более общего характера — закон о противодействии коррупции (характерно для государств — участников СНГ: Казахстана, Республики Беларусь, Киргизии, Азербайджана, Таджикистана и др.).

Неиерархичная модель характеризуется отсутствием пирамидального строения, «вершины» и, соответственно, иерархии нормативных правовых актов. Ее разновидностями являются модели индивидуализированного и неиндивидуализированного регулирования.

Для первой характерны индивидуализация и фрагментирование правового регулирования — издание ряда нормативных правовых актов, регламентирующих предотвращение и урегулирование конфликта интересов отдельных категорий должностных лиц (членов парламента (Шотландия), государственных служащих (Чехия, Австралия, Латвия)). Второй разновидности свойственно включение положений о предотвращении конфликта интересов в различные законодательные акты и в ряде случаев высокий уровень их детализации (США).

В некоторых странах реализована специфическая горизонтальная модель регулирования рассматриваемых отношений, предусматривающая наличие закона (Исландия) или кодекса публичной службы (Австрия, Греция), поддерживаемых уголовным законом.

Для большинства стран характерны следующие общие черты правового регулирования отношений, связанных с конфликтом интересов:

- 1) признание международно-правового регулирования и международных стандартов в области предотвращения конфликта интересов;
- 2) признание необходимости национального правового регулирования соответствующих общественных отношений и его распространение не только на публичную, но и на частную сферу;
- 3) сочетание правовых и этических регуляторов;
- 4) наличие институциональной основы (комитетов, комиссий, уполномоченных лиц) урегулирования конфликта интересов.

В ряде азиатских стран акцент смещен в сторону неправовых регуляторов (политических, религиозных). Так, в КНР большинство актов, нацеленных на предотвращение конфликта интересов, имеют внутрипартийный характер (например, «Восемь правил по улучшению стиля работы и укреплению связей с

народными массами» 2012 г.). Наряду с ними действуют подзаконные акты как общенационального (например, Уведомление Верховного народного суда КНР от 27 февраля 2012 г. «О реализации норм неподкупного правительства и предотвращении конфликта интересов в деятельности Верховного суда КНР), так и местного значения (например, Инструкция Народного правительства г. Вэньчжоу от 26 ноября 2012 г. «О недопущении возникновения конфликта интересов в деятельности работников департамента персонала и социального обеспечения»).

В Республике Иран специального закона об урегулировании конфликта интересов нет. При необходимости используются нормы исламского права и соответствующих отраслей законодательства. Некоторые иранские ученые считают возможным для обозначения неисламского понятия «конфликт интересов» использовать исламский термин «тазахум», а само словосочетание «конфликт интересов» переводить как «тазахум интересов» (*tazahum of interest*), так как данная ситуация возникает не в связи с правомерностью или противоправностью какого-либо из интересов, а в силу приоритетности одного из них¹⁰.

В странах СНГ, напротив, доминирует использование правовых инструментов¹¹.

Конфликты и потрясения на финансовых рынках, произошедшие в начале 2000-х гг. (США — банкротство ENRON (2002 г.), Sarbanes Oxley Act (2003 г.), ЕС — банкротство Parmalat (2003 г.)), привели к изменению регулирования, направленного на устра-

¹⁰ См.: *Mojtaba Parsa, Kiarash Aramesh, Bagher Larijani. A Comparison between Conflict of Interest in Western and Islamic Literatures in the Realm of Medicine // Journal of Medical Ethics and History of Medicine. 2014. March. P. 2.*

¹¹ См.: Закон Азербайджанской Республики от 31 мая 2007 г. № 352-IIIГ «О правилах этичного поведения государственных служащих» (гл. 2, ст. 15); Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 г. № 580-IIIГ «О борьбе с коррупцией»; Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» (ст. 1, 21); Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» (ст. 1, 51); Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» (ст. 1, 15); Закон Республики Узбекистан от 3 января 2017 г. № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции» (ст. 21); Закон Республики Армения от 14 июня 2011 г. № ЗР-172 «Об общественной службе»; Закон Туркменистана от 1 марта 2014 г. «О противодействии коррупции» (ст. 3, 16); Закон Туркменистана от 26 марта 2016 г. «Об этике и служебном поведении государственного служащего» (ст. 8); Закон Туркменистана от 26 марта 2016 г. «О государственной службе»; Закон Республики Молдова от 17 июня 2016 г. № 133 «О декларировании имущества и личных интересов» (ст. 11, 12); Закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233 «О государственной службе» (ст. 28); Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 г. № 206 «О конфликте интересов».

нение возможных конфликтов интересов и повышение уровня прозрачности работы компаний. Для этих целей были приспособлены корпоративное и антимонопольное регулирование, законодательство о финансовых рынках (о рынке ценных бумаг). В ряде стран антикоррупционное законодательство (например, Закон Великобритании о борьбе с коррупцией) стало распространять свое действие на случаи внутрикорпоративной коррупции. Унификации и выработке единообразных правил способствовало принятие ряда актов на уровне ОЭСР и G20, направленных на совершенствование корпоративного регулирования¹².

Институт конфликта интересов и его предотвращение в российском законодательстве изначально развился как элемент публичного права.

Специфика его эволюции состоит в том, что он «материализовался» в акте стратегического планирования¹³, трансформировался в институт законодательства — сначала в отраслевой, а затем в межотраслевой.

«Материнской средой» для него стало административное законодательство¹⁴, а каналом его «ретрансляции» на другие отрасли законодательства, а также

локальные нормативные правовые акты — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (к настоящему времени для целей предотвращения конфликта интересов изменения внесены в 30 российских законов).

«Геном» административного права и сегодня отчетливо проявляет себя в содержании правового регулирования отношений, связанных с предотвращением конфликта интересов. В то же время мы наблюдаем появление в нем черт, характерных для частного правового регулирования. Такой дуализм правовой природы (генетики), дополняемой этической составляющей, его контекстуальность (что является особенностью отечественной юридической конструкции конфликта интересов) обеспечивают универсальность данного института, его пригодность для регулирования и частной, и публичной сферы.

Современное состояние социального регулирования предотвращения конфликта интересов в России характеризуется следующими чертами:

1) добросовестной и последовательной реализацией международно-правового стандарта предотвращения конфликта интересов в публичной и в частной сферах;

2) увеличением объема этических кодексов (не только ведомственных, но и корпоративных);

3) погружением этических норм в право — «морализацией права» (что не всегда получается в силу различий правовых и этических норм). Этическим нормам государство стремится придать силу правовых и (или) обеспечить их механизмом юридической ответственности (например, кодексы этики государственных служащих воспроизводят запреты и ограничения из законодательства о госслужбе).

По сути, мы наблюдаем процесс формирования «легальной этики», который запущен международно-правовым регулированием.

Анализ практики применения кодексов этики и должностного поведения свидетельствует о наличии ряда нерешенных проблем, влияющих на эффективность их применения. Так, неопределенность понятия личной заинтересованности лиц, состоящих со служащим в близком родстве или свойстве, а также граждан или организаций, с которыми служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями, обуславливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения. Урегулирование конфликта интересов при передаче имущества чиновниками в доверительное управление женам, родственникам и другим лицам осложнено в связи с отсутствием понятия так называемого мнимого конфликта интересов, предполагающего ситуацию, когда конфликт интересов существует, но его невозможно доказать,

¹² См.: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises (Руководящие принципы ОЭСР для транснациональных корпораций — часть Декларации ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных корпорациях, принятые в 1976 г. Пересмотрены пять раз, последняя редакция осуществлена в 2011 г. при активном участии представителей бизнеса, некоммерческих организаций, не присоединившихся к ОЭСР стран и международных организаций). G20/OECD Principles of Corporate Governance (Принципы корпоративного управления G20/OECD начали разрабатываться на встрече министров финансов G20 и центральных банков в Анкаре 4 — 5 сентября 2015 г., одобрены на саммите лидеров G20 в Анталии 16 ноября 2015 г.). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями предназначены для установления способов эффективного управления государственными предприятиями). Принципы G20/OECD состоят из рекомендаций и аннотаций в шести главах, они дополняют и развивают положения более ранних версий в целях развития эффективной системы корпоративного управления. В Принципах G20/OECD отражена потребность в надежных стимулах во всей инвестиционной цепочке, особое внимание уделяется институциональным инвесторам, действующим исходя из принципов фидуциарной ответственности. В Принципах подчеркивается необходимость раскрытия и минимизации конфликтов интересов.

¹³ См. Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации», утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

¹⁴ См. федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской

службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

непрозрачностью отдельных решений в публичной сфере и др.

Наряду с этим эффективность применения кодексов этики и должностного поведения снижают:

взаимоисключающий характер отдельных положений кодексов;

отсутствие единых подходов к установлению этических норм в корпоративном секторе;

неурегулированность пограничных ситуаций;

оценочный характер этических предписаний;

практически дословное воспроизведение в них положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих без учета ведомственной и отраслевой специфики;

отсутствие четкого «водораздела» между жесткими (требования к должностному поведению) и мягкими (этика и нравственность) нормами¹⁵.

Для решения существующих проблем можно предложить следующие меры:

1) экстраполировать общие принципы служебного поведения государственных служащих на сотрудников госкомпаний, госкорпораций и в усеченном виде — на частный сектор;

2) дифференцировать требования к служебному (корпоративному поведению) на три вида: а) предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной этики сотрудника компании или служащего); б) запретительные (что недопустимо в рамках служебного или корпоративного поведения); в) рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное (рабочее) и неслужебное (нерабочее) время);

3) разграничить обязательные и рекомендательные нормы, тем самым определив «водораздел» между применением юридических и этических норм;

4) подготовить типовые этические правила для корпоративного сектора (в настоящее время в корпоративных этических кодексах используются различные подходы);

5) актуализировать базовую антикоррупционную образовательную программу, посвященную обучению этическим правилам, в том числе антикоррупционным, для государственных служащих и работников организаций;

6) расширить практику реализации специальных программ повышения квалификации для руководителей ведомств, председателей и членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (сейчас такая подготовка проводится только в отношении сотрудников кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений);

7) совершенствовать процедуру уведомления о нарушениях правил, содержащихся в этических кодексах;

8) подкреплять механизм действия этических норм нравственным воспитанием работников и служащих.

Осмысление социального регулирования предотвращения конфликта интересов в более широком контексте позволяет выдвинуть гипотезу о том, что мы наблюдаем фундаментальную тенденцию в развитии социального регулирования — формирование его новой модели, в которой меняется соотношение права и морали (этики), складывается «трансграничный» режим регулирования в том смысле, что оно осуществляется на «линии соприкосновения» права и морали (этики), демонстрируя их взаимное вторжение в предмет друг друга. К тому же появляется новый регулятор, условно обозначенный нами как «легальная этика».

По мнению академика В. С. Степина, идеи, поддерживающие правовую регуляцию, сегодня размываются¹⁶. В этом состоит одно из проявлений кризиса культуры техногенной цивилизации. Правовое регулирование уже не получает той необходимой идейной и общественной поддержки, которую имело в предшествующий период. Данное обстоятельство актуализирует поиск новых решений и моделей социальной регуляции, предполагающих повышение роли внеправовых регуляторов, конструирование оригинальных механизмов их взаимодействия с правом.

Использование потенциала этики в предотвращении конфликта интересов — один из частных случаев проявления этого поиска.

Впрочем, возможно, мы имеем дело с особой формой расширения границ сферы правового регулирования, имитирующей экспансию этики в право, которая обеспечивает его вторжение в личную жизнь человека и социальные отношения, за пределами правового пространства. В связи с этим важнейшей научной задачей представляется проверка обозначенных гипотез.

Практика реализация международно-правового стандарта предотвращения конфликта интересов демонстрирует распространение такого явления, как имплементация этических норм, закрепленных в международно-правовых актах, в национальное законодательство. При этом международно-правовые акты выступают в качестве источника и канала экспансии этических норм в право. Этот процесс также нуждается в научном осмыслении.

¹⁵ Подробнее см.: Антикоррупционная этика и служебное поведение: науч.-практ. пособие / Н. А. Абузарова, М. В. Заололо, В. И. Кузнецов [и др.]; под ред. И. И. Кучерова, А. М. Циркина. М., 2018.

¹⁶ См. выступление академика В. С. Степина на пленарном заседании Всероссийской научной конференции с международным участием «Философия права: современные проблемы» (Институт государства и права РАН, 18—19 апреля 2018 г.).

В свете обозначенных проблем правового и этического регулирования предотвращения конфликта интересов полагаем, что очень скоро мы придем к практической необходимости толкования этических кодексов. Учитывая, что вероятность этого прогноза высока, уже сейчас следует готовиться к доктринальному сопровождению такой практики.

Важным условием дальнейшего совершенствования социального регулирования предотвращения конфликта интересов является систематизация «антикоррупционного» законодательства и его синхронизация с «антиотмывочным» законодательством. Задача непростая, но наука готова предложить варианты ее решения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Mojtaba Parsa, Kiarash Aramesh, Bagher Larijani. A Comparison between Conflict of Interest in Western and Islamic Literatures in the Realm of Medicine // *Journal of Medical Ethics and History of Medicine*. 2014. March.

Антикоррупционная этика и служебное поведение: науч.-практ. пособие / Н. А. Абузярова, М. В. Залоило, В. И. Кузнецов [и др.]; под ред. И. И. Кучерова, А. М. Цирина. М., 2018.

Границы правового регулирования: науч.-практ. пособие. М., 2011.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / Т. С. Глазырин, Т. Л. Козлов, Н. М. Колосова [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.

Правовое обеспечение национальных интересов: матер. междунар. науч.-практ. конф. 25—26 октября 2005 г. М., 2005.

Правовое пространство и человек: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2012.

Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2014.

Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000.

Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: монография. М., 2015.

Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.