КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ КАК ЮРИДИЧЕСКИЙ КОНФЛИКТ

ФЕДОРОВ Александр Вячеславович, ведущий научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

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

E-mail: 1956af@mail.ru

Статья подготовлена на основе тезисов доклада автора на Седьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Конфликт интересов: право и этика» (г. Москва, 25—26 апреля 2018 г.) и посвящена рассмотрению с позиции теории права конфликта интересов как юридического конфликта. На основе анализа имеющихся в российских антикоррупционных исследованиях точек зрения по вопросу раскрытия содержания конфликта интересов выделяются два подхода к его определению. Первый — статический, как конкретной ситуации, при которой личная заинтересованность уполномоченного лица может повлиять на объективное исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей и привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества и государства. Второй — динамический, как использование должностных (служебных) полномочий в личных интересах. Отмечается, что основу конфликта интересов составляет наличие возможного противоречия между личным (как правило, корыстным, эгоистическим) интересом и общественным (публичным) интересом. Выделяются объективная и субъективная составляющие конфликта интересов как юридического конфликта.

Сформулирован вывод, что конфликт интересов как юридический конфликт имеет нормативную характеристику и нормативный механизм его предотвращения (разрешения). В статике — это конфликтная ситуация, в динамике — должное разрешение конфликта интересов либо его трансформация в правонарушение. Рассматривается процедура разрешения (предотвращения) конфликта интересов, включающая несколько этапов. Указывается, что помимо принятия нормативных правовых решений и организационных мер по выявлению, предотвращению и разрешению возникающих конфликтов интересов требуется систематическая деятельность по формированию антикоррупционного правосознания и правовой культуры личности и общества.

Ключевые слова: противодействие коррупции, конфликт интересов, юридический конфликт, личная заинтересованность.

CONFLICT OF INTEREST AS A LEGAL CONFLICT

A. V. FEDOROV, leading research fellow of the Department of criminal and criminal procedure legislation; judicial systems of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

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

E-mail: 1956af@mail.ru

The article is prepared on the basis of the theses of the author's report at the Seventh Eurasian anti-corruption forum "Conflict of interest: law and ethics" (Moscow, April 25—26, 2018) and is devoted to consideration from the perspective of the theory of conflict of interest as a legal conflict. Based on the analysis of the existing Russian anti-corruption research points of view on the disclosure of the content of the conflict of interest, two approaches to its definition are identified. The first one — static, as a specific situation in which the personal interest of the authorized person may affect the objective performance of their official (official) duties and cause harm to the legitimate interests of citizens, organizations, society and the state. The second is dynamic, as use of official (office) powers in personal interests. It is noted that the basis of the conflict of interests is the presence of a possible contradiction between the personal (usually — selfish, selfish) interest and the public (public) interest. The objective and subjective components of the conflict of interests as a legal conflict are highlighted.

The conclusion is formulated that the conflict of interest as a legal conflict has a normative characteristic and a normative mechanism of conflict prevention (resolution). In statics it is a conflict situation, in dynamics — due resolution of the conflict of interest or its transformation into an offense. The procedure of conflict of interest resolution (prevention), including several stages, is considered. It is indicated that in addition to the adoption of regulatory legal decisions and organizational measures to identify, prevent and resolve emerging conflicts of interest requires systematic work on the formation of anti-corruption legal awareness and legal culture of the individual and society.

Keywords: anti-corruption, conflict of interest, legal conflict, personal interest.

DOI: 10.12737/art.2018.3.7

В имеющихся российских юридических исследованиях, посвященных вопросам противодействия коррупции, нет единства в вопросе

определения конфликта интересов. Как справедливо отмечается, «неоднозначность законодательного определения данного явления, а также потребность

в поиске оптимальных способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов позволяет говорить о наличии теоретических проблем, требующих более глубокой научной проработки. До настоящего времени наблюдается недостаточность такого рода исследований, более того, следует констатировать почти полное отсутствие научной традиции в этом вопросе¹. Тому есть объективные причины. Одна из них заключается в том, что понятие «конфликт интересов» в рассматриваемом контексте стало использоваться лишь с конца прошлого века и до настоящего времени не становилось предметом системного всестороннего комплексного рассмотрения с позиции различных отраслей юридической науки².

В связи с этим применительно к антикоррупционной тематике актуально изучение конфликта интересов не только как института административного права, закрепленного в нормах национального законодательства³ и международных договоров⁴, чему уже посвящен ряд работ, но и с позиции теории права.

Обобщая с этой позиции высказанные в имеющихся исследованиях точки зрения по вопросу определения конфликта интересов, их, на наш взгляд, можно разделить на две группы.

Представители первой группы рассматривают конфликт интересов в статике как конкретную ситуацию, при которой личная заинтересованность должностного лица органов государственной власти или органов местного самоуправления влияет или может повлиять на объективное исполнение им своих должностных (служебных) обязанностей и привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, государства⁵.

Указанная позиция основана на буквальном толковании ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶, в котором под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, пребывание в 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).

Представители второй группы рассматривают конфликт в динамике, указывая, что в общем плане «это купля-продажа или другие формы эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально-экономических благ», и отмечая, что «во всех случаях конфликта интересов властные полномочия используются государственным (муниципальным) служащим в личных интересах»⁷.

Указанная позиция формулируется с учетом положений ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающей порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Эти точки зрения, по нашему мнению, отражают лишь отдельные составляющие сложного правового понятия «конфликт интересов».

Конфликт интересов с позиции теории права представляет собой юридический конфликт⁸. С позиции системного подхода конфликт интересов является разновидностью юридического конфликта, который, в свою очередь, является одним из видов социального конфликта.

Основу указанного конфликта составляет наличие возможного противоречия между, с одной стороны, личными (как правило, корыстными, эгоистическими) и, с другой стороны, общественными (публичными) интересами. В общем виде это возможный или реальный конфликт между социальными субъектами, могущими иметь или имеющими разные интересы.

Рассматривая конфликт как противоречие интересов, можно констатировать, что он основан на по-

¹ Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012. С. 349.

² Автору известна лишь одна попытка провести такое исследование. См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018.

³ См., например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 11¹); Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 19); Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 14¹, 14²).

⁴ В Конвенции ООН против коррупции 2003 г. в связи с особенностями перевода этот институт именуется коллизией интересов.

⁵ См.: Автономов А. С., Голованова Н. А., Гриб В. В., Семикина О. И. Юридические и организационные антикоррупционные меры: сравнительное исследование. М., 2017. С. 99; Михайлов В. И. Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4.

С. 16—17; Все о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / под общ. ред. И. И. Бикеева, П. А. Кабанова. Казань, 2014. С. 74.

⁶ Первоначальная редакция ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержала положения о конфликте интересов на государственной или муниципальной службе.

⁷ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование. С. 15.

⁸ О понятии юридического конфликта см.: Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.

явлении ситуации, когда управленческое решение должно приниматься в условиях возможного различия интересов лица, принимающего такое решение, и общественного интереса.

Конфликт интересов, представляя собой юридический конфликт, имеет в этом качестве, во-первых, нормативную характеристику и, во-вторых, нормативно предусмотренный механизм разрешения конфликта.

Такой конфликт содержательно является нормативно определенной ситуацией, которую следует разрешить в установленном порядке в соответствии с предусмотренной процедурой.

Можно выделить объективную и субъективную составляющие конфликта интересов.

Объективна сама ситуация, при которой личная заинтересованность должностного лица может повлиять или влияет на надлежащее и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.

Субъективен выход из этой ситуации, заключающийся в обязанности соответствующего должностного лица принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Если же по тем или иным причинам должного разрешения конфликта не произошло, то следствием этого становится правонарушение — дисциплинарное, административное или уголовное, т. е. происходит трансформация конфликта интересов в правонарушение.

Таким образом, конфликт интересов в статике — это конфликтная ситуация, в динамике — должное разрешение конфликта интересов либо его трансформация в правонарушение.

Имеется два варианта разрешения конфликта интересов:

1) предотвращение трансформации конфликта в правонарушение. Этот вариант предусматривает два этапа разрешения конфликта.

Первый этап заключается в исполнении обязанности должностным лицом, которому стало известно о возникшей с его участием ситуации конфликта интересов, уведомить в установленном порядке представителя нанимателя (работодателя) о возникшей ситуации конфликта интересов или о возможности его возникновения, в том числе для рассмотрения ее комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Представитель нанимателя (работодатель), получивший информацию о возникновении у лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Эти меры могут включать изменение должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отводе его от выгоды, явившейся причиной возникно-

вения конфликта интересов, в отводе или самоотводе соответствующего лица.

Второй этап заключается в урегулировании конфликта интересов как со стороны лица, оказавшегося в конфликтной ситуации, так и со стороны его работодателя.

При этом на втором этапе может выясниться, что конфликта интересов как такового и нет, так как возможны случаи, когда действительно имеет место реальный конфликт интересов, и случаи, когда имеет место ситуация так называемого «мнимого» (кажущегося) конфликта интересов. Конфликт интересов должен объективно существовать, для этого требуется диагностировать сложившуюся ситуацию (а там, где это имеет место, — ее развитие) как конфликт интересов. Конфликт либо есть, либо его нет;

2) если соответствующие меры по разрешению конфликта по первому варианту не были предприняты и конфликт интересов трансформировался в правонарушение, реализуется второй вариант разрешения конфликта интересов, также включающий два этапа.

Первый этап состоит в выявлении ситуации неурегулированного конфликта интересов.

Второй вариант заключается в оценке неурегулированного конфликта интересов как правонарушения и принятии для его разрешения мер по привлечению виновных в зависимости от характера правонарушения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности и минимизации негативных последствий правонарушения.

При этом также возможно выяснение, что конфликт интересов мнимый (кажущийся), т. е. ситуация конфликта интересов как таковая отсутствует. Правовая оценка, позволяющая считать конфликт интересов мнимым, должна даваться, как правило, комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Таков вариативный механизм разрешения (урегулирования) конфликта интересов, имеющий антикоррупционный характер и обеспечивающий надлежащее состояние и функционирование отношений в сфере противодействия коррупции.

Разрешение конфликта интересов всегда происходит правовым путем (в установленном законодательством порядке).

Оценка конфликта интересов применительно к антикоррупционной тематике с позиции теории права позволяет не только рассматривать его как частный случай юридического конфликта, но и выделить особенности, присущие такого рода конфликту интересов.

Все вышесказанное лишь схематично определяет теоретические подходы к раскрытию содержания конфликта интересов как юридического конфликта. Несомненно, требуется более обстоятельное изложение этих вопросов, подкрепление их (с учетом сложившейся практики) соответствующими реалиями сегодняшнего дня нормативными правовыми решениями и органи-

зационными мерами по выявлению, предотвращению и разрешению возникающих конфликтов интересов.

При этом важно изучение тенденций развития правовой оценки субъектной составляющей конфликта интересов.

Так, если изначально конфликт интересов нормативно определялся в Федеральном законе «О противодействии коррупции» лишь для государственных и муниципальных служащих⁹, то в дальнейшем соответствующие требования были распространены и на других лиц¹⁰, в частности: занимающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, работников государственной корпорации, публично-правовой компании или государственной компании, работников Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также стали внедряться в негосударственном секторе.

Таким образом, признается, что конфликт интересов может иметь место у работающих как в государственной, так и не в государственной (частной) организации, как у должностных лиц, так и лиц, не имею-

щих статуса должностного лица. Например, нормативно определена ситуация конфликта интересов у не являющихся государственными служащими работников в сфере образования¹¹ и здравоохранения¹², в некоммерческих¹³ и саморегулируемых организациях.

Применительно к последним установлено, что саморегулируемая организация не вправе осуществлять деятельность и совершать действия, влекущие возникновение конфликта интересов саморегулируемой организации и интересов ее членов или создающие угрозу возникновения такого конфликта¹⁴.

Соответственно, возможна постановка вопроса о конфликте интересов и применительно к юридическим лицам, за которыми российским законодательством признается правосубъектность и наличие самостоятельных интересов. В частности, в ст. 1.2 КоАП РФ закреплено, что задачей законодательства об административных правонарушениях является защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

В то же время не следует переоценивать возможности правовых и организационных мер в этой части, включая организационные меры в частном секторе. Следует согласиться с высказанной академиком Т. Я. Хабриевой позицией: «Сегодня противодействие коррупции — это проблема идеологическая, даже мировоззренческая. Необходима систематическая деятельность по формированию антикоррупционного правосознания и правовой культуры личности и общества»¹⁵.

⁹ Это сразу вызвало вопросы, так как ранее понятие конфликта интересов в российском законодательстве было использовано по отношению к частным организациям и предпринимательской деятельности, например в ст. 3 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» — применительно к конфликту интересов брокера и его клиента, в ст. 38 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» — применительно к сделкам кооператива, в которых присутствует конфликт интересов.

¹⁰ С 2015 г. в ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» конфликт интересов стал рассматриваться применительно к лицам, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (см. Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ).

¹¹ См. ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹² См. ст. 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

¹³ См. ст. 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹⁴ См. ст. 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

¹⁵ Хабриева Т. Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 12.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Автономов А. С., Голованова Н. А., Гриб В. В., Семькина О. И. Юридические и организационные антикоррупционные меры: сравнительное исследование. М., 2017.

Все о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / под общ. ред. И. И. Бикеева, П. А. Кабанова. Казань, 2014. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018.

Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012.

Михайлов В. И. Конфликт интересов: содержание, порядок предотвращения и урегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4.

Хабриева Т. Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4.

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