

# ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## *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

**ГАБОВ АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ** – заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор

**КАПУСТИН АНАТОЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ** – заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президент Российской ассоциации международного права, доктор юридических наук, профессор

**ЧЕРНОГОР НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ** – заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор РАН, доктор юридических наук, профессор

# Развитие юридической конфликтологии в работах ИЗиСП

Начало  
2000-х  
годов -  
ИЗиСП

- Тихомиров Ю.А. **Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие.** - М., 2000.
- **Расширено представление о коллизиях в правовой сфере, о соответствующих нормах Конституции.**
- **Разработан механизм согласования интересов центра и «мест» в процессе законотворчества и использования способов преодоления юридических коллизий.**



ИЗиСП – новые  
пути решения  
проблем  
конфликтных  
интересов

- **Правовое обеспечение национальных интересов: материалы межд. научно-практ. конф. 25–26 октября 2005 г.** - М., 2005; **Границы правового регулирования: научно-практическое 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
- **Разработаны критерии, способы, методы установления границ правового регулирования сферы общественной деятельности, наиболее чувствительной к правовым ограничениям**
- **Раскрыты природа и признаки правового пространства**
- **Обоснована роль опережающего правового воздействия, выявлены факторы и варианты реальных отклонений от проектируемых правовых моделей**



Последние годы ИЗиСП  
сделан решающий шаг в  
формировании научной  
школы юридической  
конфликтологии

- Тихомиров Ю.А. **Право: прогнозы и риски: монография.** - М., 2015. **Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров.** - М. 2017.
- **Разработаны теоретико-методологические решения в области конфликтологии, представлен прогноз развития международно-правовых конфликтов, их связи с национальными юридическими противоречиями**



# Результаты междисциплинарных исследований конфликта интересов, проведенных ИЗиСП в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2016 – 2017 гг.

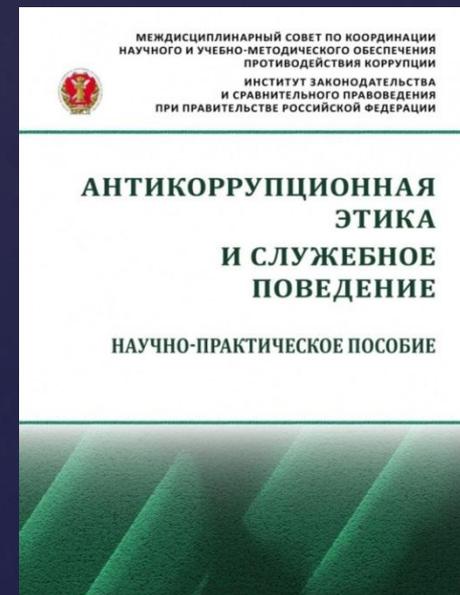
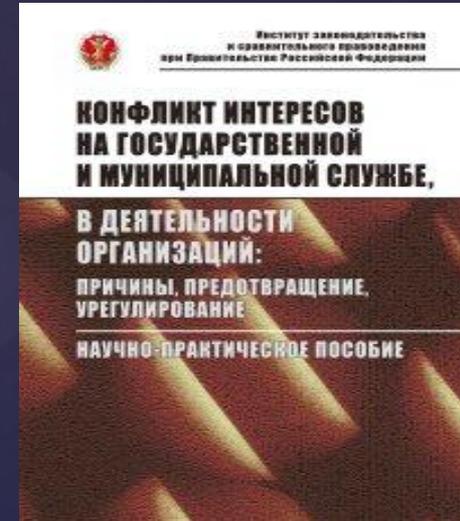
Даны **рекомендации** по совершенствованию **законодательно установленного определения конфликта интересов.**

Предложены:

1) **дополнительные меры** по предотвращению и (или) урегулированию **конфликта интересов**, касающегося лиц, замещающих государственные или муниципальные должности в Российской Федерации;

2) **мониторинг средств и способов** предотвращения и урегулирования **конфликта интересов**;

3) **создание механизма**, позволяющего фиксировать **личные интересы должностных лиц**, а также ограничивать участие **должностных лиц в принятии решений**, затрагивающих эти интересы.



# Отличие конфликта интересов от юридического конфликта

На этапе возникновения конфликт интересов – это потенциально возможный конфликт личных, служебных (**личная заинтересованность**) или корпоративных интересов (исполнение должностных обязанностей).

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 реализацией, **конфликт интересов является разновидностью поведенческого конфликта, возникающего в процессе управленческой деятельности.**

Конфликт интересов (как объект предупреждения) можно рассматривать как одну 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.

# *Изучение конфликта интересов как одной из стадий юридического конфликта позволяет:*

- 1) уточнить задачи юридической науки в поиске оптимальных механизмов обеспечения правовых условий «предупреждения конфликта интересов» и границы применения правовых и этических норм (принимая во внимание диалектику перехода конфликта управленческого в конфликт юридический);*
- 2) определить пределы использования этических норм для достижения юридически значимых целей, а также отмечаемое многими учеными «погружение» этических норм в право;*
- 3) спрогнозировать и предложить создание дополнительных механизмов применения этических норм в целях «предупреждения конфликта интересов» в различных сферах.*

# Основные черты международно-правового регулирования предупреждения 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 этическими норм.
5. Допущение различных моделей национально-правового регулирования предупреждения конфликта интересов.
6. Наличие международного стандарта предупреждения конфликта интересов (ст. 7 Конвенции ООН) и его универсализм, включающий принципы верховенства права; беспристрастности/объективности; надежности и прозрачности; обязанности заботиться; вежливости; профессионализма и подотчетности.

# Международно-правовой стандарт предотвращения конфликта интересов

Императивный элемент

Рекомендательный элемент

Этические нормы

Международные договоры

Акты международных организаций

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.

Другие документы

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (п. 4 ст. 7): «создавать, поддерживать и укреплять системы... предупреждающие возникновение коллизии интересов»)

Межамериканское соглашение против коррупции 1996 г. (ст. III): «предотвращение конфликтов интересов и гарантирование надлежащего сохранения и использования ресурсов, порученных правительственным должностным лицам».

Рекомендации ОЭСР по урегулированию конфликта интересов на государственной службе 2003 г. (п. 13):

«Эти ситуации лучше рассматривать как пример неправомерного поведения или злоупотребления служебным положением или даже как факт коррупции, а не как «конфликт интересов»

Регламентируются вопросы:

- сообщения сведения об активах;
- принятия подарков и иных знаков внимания;
- предоставления конфиденциальной информации и др.

# Опыт Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)



2011

- Доклад «О роли неинституциональных субъектов в демократической системе (лоббирование)»

2013

- Заключение на законопроект Боснии и Герцеговины о предотвращении конфликта интересов в учреждениях этого государства

2016

- Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права

# Модели правового регулирования предотвращения конфликта интересов

## Иерархичная

1) вершина – конституция (ст. 6 Конституции Сербии устанавливает запрет конфликта интересов)

2) вершина – специальный закон о предотвращении конфликта интересов (в Канаде с 2006 года действует Закон о конфликте интересов – Conflict of Interest Act)

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

## Неиерархичная

1) модель индивидуализированного регулирования (включение положений о предотвращении конфликта интересов в различные законодательные акты и высокий уровень их детализации (США))

2) модель неиндивидуализированного регулирования (издание целого ряда нормативных правовых актов, регламентирующих предотвращение и урегулирование конфликта интересов отдельных категорий должностных лиц (членов парламента (Шотландия), государственных служащих (Чехия, Австралия, Латвия))

## Общие черты национальных моделей правового регулирования отношений, связанных с конфликтом интересов:

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

# Правовая регламентация конфликта интересов в КНР и Республике Иран



**Большинство документов носят внутрипартийный характер или являются подзаконными актами**

(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»).

**Разработан и принят ряд нормативных правовых документов, регламентирующих предотвращение конфликта интересов на местном уровне** (например, Инструкция Народного правительства г. Вэньчжоу от 26 ноября 2012 г. «О недопущении возникновения конфликта интересов в деятельности работников департамента персонала и социального обеспечения»).

**Внутрипартийный документ общенационального характера «Восемь правил по улучшению стиля работы и укреплению связей с народными массами» 2012 г.** можно соотнести с кодексами этики, однако по содержанию объему, методам регулирования он является более широким.

**Отдельного специального закона об урегулировании конфликта интересов в правовом пространстве Ирана нет.**

При необходимости используются нормы исламского права и соответствующих отраслей законодательства.

Ряд иранских авторов 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 законностью либо противоправностью одного либо другого из интересов, а в силу приоритетности одного из них.

# Правовое регулирование предотвращения конфликта интересов в странах СНГ

I. ЗАКОНЫ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ	II. ЗАКОНЫ ОБ ЭТИКЕ И О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ
<p><b>Азербайджанская Республика</b> Закон Азербайджанской Республики от 31 мая 2007 г. № 352-III «О правилах этичного поведения государственных служащих» (глава 2, ст. 15) Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 г. № 580-III «О борьбе с коррупцией»</p>	<p><b>Республика Армения</b> Закон Республики Армения от 14 июня 2011 г. № ЗР-172 «Об общественной службе»</p>
<p><b>Республика Беларусь</b> Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» (ст. 1; ст. 21)</p>	<p><b>Туркменистан</b> 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»</p>
<p><b>Республика Казахстан</b> 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 года №410-V ЗРК «О противодействии коррупции» (ст. 1, 15)</p>	<p>Молдова Закон Республики Молдова от 17 июня 2016 года №133 «О декларировании имущества и личных интересов» (ст. 11, 12).</p>
<p><b>Республика Узбекистан</b> Закон Республики Узбекистан от 3 января 2017 г. № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции» (ст. 21)</p>	<p>Республика Таджикистан Закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. №233 «О государственной службе» (ст. 28).</p>
<p><b>Российская Федерация</b> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 10, 11)</p>	

## III. ЗАКОН О КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ

### Республика Кыргызстан

Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 г. № 206 «О конфликте интересов».

## Конфликт интересов в области частного права

### **Потрясение на финансовых рынках как следствие нарушения конфликта интересов:**

- США – банкротство ENRON – 2002; Sarbanes Oxley Act;
- ЕС – банкротство Parmalat – 2003; Регламент №603/2005, касающийся трансграничных банкротств

### **Выявлены:** области соприкосновения частных интересов:

- корпоративное регулирование;
- законодательство о финансовых рынках (рынке ценных бумаг);
- антимонопольное регулирование.

# Формирование стандартов регулирования: акты ОЭСР и G-20 по устранению конфликта интересов

- ⌘ **The OECD Guidelines for Multinational Enterprises** (Руководящие принципы ОЭСР для транснациональных корпораций – часть Декларации ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных корпорациях приняты в 1976 г. и с тех пор пересмотрены пять раз; последняя редакция осуществлялась в 2011 г. при активном участии представителей бизнеса, некоммерческих организаций, неприсоединившихся 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., добрены 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, с целью 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.

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

- 1) добросовестная и последовательная реализация **международно-правового стандарта предотвращения конфликта интересов** как в публичной, так и в частной сферах;
- 2) увеличение объема **этических кодексов** (не только ведомственных, но и корпоративных);
- 3) погружение этических норм в право – «**морализацией права**» (что не всегда получается в силу разноплановости 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).

# Нерешенные вопросы законодательного определения предотвращения конфликта интересов

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.

Неурегулированность рассмотрения вопроса о возникновении конфликта интересов при **доверительном управлении акциями и паями**:

- ✓ сложность урегулирования конфликта интересов при передаче имущества чиновниками в доверительное управление женам, родственникам и другим лицам;
- ✓ отсутствие понятия так называемого мнимого конфликта интересов, который предполагает ситуацию, когда конфликт интересов существует, но его невозможно доказать;
- ✓ непрозрачность отдельных решений в публичной сфере, непредполагающих возможность такой оценки (случаи требований о защите государственных и общественных интересов).

# Нерешенные проблемы кодексов этики и должностного поведения, влияющие на эффективность их применения:

- ✓ 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 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) нормами.

## Для решения указанных проблем может быть предложено:

- 1) экстраполировать общие принципы служебного поведения государственных служащих на сотрудников госкомпаний, госкорпораций и в усеченном виде – на частный сектор.
- 2) обобщить практику применения этических кодексов;
- 3) развивать этику должностных лиц, наделенных организационно-распорядительными полномочиями
- 4) дифференцировать требования к служебному (корпоративному поведению) на три вида:
  - предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной этики сотрудника компании или служащего);
  - запретительные (что недопустимо в рамках служебного или корпоративного поведения);
  - рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное (рабочее) и неслужебное (нерабочее) время);

5) провести четкое разграничение между обязательными (требованиями к должностному поведению) и рекомендательными (этическими и нравственными) нормами, тем самым определить «водораздел» между применением юридических и этических норм;

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

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

8) 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);

9) совершенствовать процедуру уведомления о нарушениях правил, которые содержат этические кодексы;

10) механизм действия этических норм должен быть подкреплен системой нравственного воспитания работников и служащих.