

Доклад

на тему «Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование», представленный 25 апреля 2018 г. на пленарном заседании VII Евразийского антикоррупционного форума «Конфликт интересов: право и этика», прошедшего в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Авторы:

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 (см.: слайд 1 презентации доклада).

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 их всегда сопровождают противоречия и борьба интересов.

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, конфликтологии.

Наше сегодняшнее обсуждение мы решили предварить размышлениями более общего, преимущественно теоретического (логического, рационального), порядка, которые могут послужить научным фундаментом для поиска практических решений насущных проблем совершенствования механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, причем не только в публичной, но и в частной сфере.

Заметим, что в рамках темы нашего Форума можно вести речь о разных аспектах социального регулирования общественных отношений, связанных с конфликтом интересов: 1) его природе как объекта (предмета), опосредованного социальными нормами; 2) предотвращении; 3) разрешении (урегулировании). В своем выступлении остановимся на первых двух.

Упоминание социального, а не правового регулирования в названии темы доклада объясняется тем обстоятельством, что мы решили посмотреть на существующие в этой области проблемы шире – не только через призму права, но и через его взаимодействие с другими социальными нормами, в частности этическими.

1. Конфликт интересов как предмет юридической конфликтологии

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 научной школы «юридической конфликтологии» (см.: слайд 2).

Несмотря на это феномен конфликта интересов до настоящего времени не осмыслен юридической конфликтологией, как, впрочем, и правовой наукой в целом.

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

Конфликт интересов – это не юридический конфликт в доктринальном его понимании. Даже если рассматривать его как динамичное, развивающееся явление, мы обнаруживаем несовпадение границ и стадий конфликта интересов и юридического конфликта (см.: слайд 3).

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 категорировать в доктрине как самостоятельное явление и предмет юридической конфликтологии (см.: слайд 4).

Такой подход предоставляет дополнительные возможности для познания механизмов и закономерностей возникновения, динамики и предотвращения конфликта интересов (см.: слайд 5).

2. Международно-правовой стандарт предотвращения конфликта интересов

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, 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.

Основные черты международно-правового регулирования предотвращения конфликта интересов представлены на слайде (см.: слайд 6).

Сочетание императивного и рекомендательного регулирования сформировало два формата международно-правового стандарта предотвращения конфликта интересов: минимальный набор требований, определяемый в императивном порядке, и более детализированный перечень, устанавливаемый в рекомендательной форме (см.: слайд 7).

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 нормы занимают в нем доминирующее положение, что дает возможность широкой дискреции государствам в его реализации.

Международные организации в рамках своей компетенции оказывают содействие государствам в разработке мер регулирования предотвращения конфликта интересов. В качестве примера можно сослаться на опыт Европейской комиссии за демократию через право, Европейского союза и других региональных организаций (см.: слайд 8).

Вместе с тем реализация международно-правового стандарта в национальных юрисдикциях опирается, прежде всего, на законодательство.

3. Опыт зарубежных стран в части законодательного регулирования предотвращения конфликта интересов

Обобщение и анализ зарубежного опыта установления законодательной основы предотвращения конфликта интересов позволили выявить несколько ее моделей (см.: слайд 9).

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.

Для большинства стран характерны следующие черты правового регулирования отношений, связанных с конфликтом интересов (см.: слайд 10).

В ряде азиатских стран акцент смещен в сторону неправовых регуляторов (политических, религиозных) (см.: слайд 11).

В странах СНГ, напротив, доминирует использование правовых инструментов (см.: слайд 12).

Конфликты и потрясения на финансовых рынках, произошедшие в начале 2000-х годов привели к изменению регулирования, направленного на устранение возможных конфликтов интересов и повышение уровня прозрачности работы компаний (см.: слайд 13).

Унификации и выработке единообразных правил способствовало принятие ряда актов на уровне ОЭСР и G-20, направленных на совершенствование корпоративного регулирования (см.: слайд 14).

В ряде стран действие антикоррупционного законодательства (например, Закон Великобритании о борьбе с коррупцией) распространяется на случаи «внутрикорпоративной коррупции».

4. Проблемы социального регулирования предотвращения конфликта интересов в России

Институт конфликта интересов и его предотвращения в российском законодательстве изначально развивался как элемент публичного права (хотя есть и другая точка зрения, согласно которой этот институт зародился в лоне частного права – в законодательстве о юридических лицах; ее адепты апеллируют к сделкам с заинтересованностью и некоторым другим институтам гражданского права).

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

«Материнской средой» для него стало административное законодательство, а каналом его «ретрансляции» на другие отрасли законодательства, а также локальные нормативные правовые акты – Федеральный закон «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 частноправового 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 как частной, так и публичной сферы.

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

1) Россия добросовестно и последовательно соблюдает международно-правовой стандарт предотвращения конфликта интересов, причем как в публичной, так и в частной сферах;

2) увеличивается объем этических кодексов (не только ведомственных, но и корпоративных), что соответствует международному стандарту предотвращения конфликта интересов.

3) происходит погружение этических норм в право – «морализация 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) (см.: слайд 15).

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 (см.: слайды 16, 17).

Для решения подобных проблем наука, и в частности, наш Институт, готова предложить вполне конкретные решения (см.: Слайды 18, 19).

5. Выводы и научные задачи

1. 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 размываются. 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.

2. Практика реализации 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. Это процесс также нуждается в научном осмыслении.

3. 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.

4. 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.

Важно, чтобы голос ученых был услышан!