Жамият ва инновациялар –
Общество и инновации –
Society and innovations
Journal home page:
https://inscience.uz/index.php/socinov/index



Legal nature of the concept of "Conflict of Interest" on the example of the legislation of foreign countries

Nozimakhon SOBIROVA [1]

Specialized Branch of the Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:
Received December 2021
Received in revised form
15 December 2022
Accepted 20 January 2022
Available online
15 February 2022

Keywords:
conflict of interest,
personal interest,
corruption,
legislation,
civil servant.

ABSTRACT

The formulation of the definition is largely a theoretical issue, but it is of extremely great practical importance. The correct formulation in theory and in law provides the right guidance for practitioners in solving the problem that has arisen. It is with the definition of a conflict of interest that employees relate their specific life circumstances. Supervisory bodies are also guided by it in their activities.

A conflict of interest is one of the least disclosed and most ambiguous and complex concepts found in the anti-corruption legislation of many countries. That is why it is considered necessary and relevant to study the legislation of foreign countries in the context of their existing definitions of the concept of "conflict of interest".

2181-1415/© 2022 in Science LLC.
DOI: https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss1/S-pp288-294
This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru)

Xorijiy davlatlar qonunchiligi misolida “manfaatlar to‘qnashuvi” tushunchasining huquqiy tabiati.

Калит сўзлар:
manfaatlar to'qnashuvi,
shaxsiy manfaatlar,
korruptsiya,
qonunchilik,
davlat xizmatchisi

АННОТАЦИЯ

Ta'rifni shakllantirish ko'p jihatdan nazariy masala, ammo u juda katta amaliy ahamiyatga ega. Amaliyotda yuzaga kelgan muammoni hal qilishda ta'rifni nazariyada va qonunchilikda to'g'ri shakllantirish amaliyotchilar uchun to'g'ri ko'rsatmalar beradi. Manfaatlar to'qnashuvi ta'rifi bilan xodimlar o'zlarining muayyan hayotiy sharoitlarini bog'lashadi. Nazorat organlari ham o'z faoliyatida manfaatlar to'qnashuvi ta'rifi rahbarligida ish yuritadi.

[1] Lecturer at the Department of Crime Prevention and Ensuring Public Safety, Specialized Branch of the Tashkent State University of Law, Tashkent, Uzbekistan
E-mail: nozimakhon.sobirova@gmail.com

Manfaatlar to'qnashuvi ko'plab mamlakatlarning korruptsiyaga qarshi qonunchiligida eng kam ochib berilgan va eng noaniq va murakkab tushunchalardan biridir. Shuning uchun ham xorijiy davlatlar qonunchiligini ularda mavjud bo‘lgan “manfaatlar to‘qnashuvi” tushunchasiga berilgan ta’riflar kontekstida o‘rganish zarur va dolzarb hisoblanadi.

Юридическая природа понятия «конфликта интересов» на примере законодательства зарубежных стран

Ключевые слова:
конфликт интересов, личная заинтересованность, коррупция, законодательство, государственный служащий.

АННОТАЦИЯ

Формулирование определения – это во многом теоретический вопрос, однако он имеет чрезвычайно большое практическое значение. Правильная формулировка в теории и в законе даёт правильные ориентиры для практикующих лиц при решении возникшей проблемы. Именно с определением конфликта интересов служащие соотносят свои специфические жизненные обстоятельства. На него же в своей деятельности ориентируются и надзорные органы.

Конфликт интересов является одним из наименее раскрытых и наиболее многозначных и сложных понятий, встречающихся в антикоррупционном законодательстве многих стран. Именно поэтому считается необходимым и актуальным изучение законодательства зарубежных стран в разрезе существующих в них определений понятия «конфликта интересов».

Основополагающим элементом, с которого зачастую начинается разработка соответствующего законодательства, является определение понятия тех общественных отношений, на которые направляется регулирование закона.

Особая важность правильного определения «конфликта интересов» состоит в том, что в случае, если в законодательстве не будет дано точного определения этому явлению:

— это станет поводом для недобросовестных служащих оправдывать своё поведение как соответствующее букве закона, даже если оно не соответствует его духу;

— надзорные органы могут воспользоваться неточной формулировкой и подходить к интерпретации норм законодательства формально, не всегда принимая во внимание цель их принятия, и, к примеру, излишне строго наказывать служащих за недочеты, не имеющие большого значения с точки зрения противодействия коррупции.

Далее рассмотрим понятие «конфликта интересов» в законодательствах зарубежных стран, исходя из принципа «от общего к частному». Если рассмотреть общую картину, можно заметить, что большинство используемых определений в действующих законодательствах предполагают, что в ситуации конфликта интересов присутствуют несколько ключевых факторов:

— личные интересы служащего;

— полномочия и реальные возможности служащего совершать действия, затрагивающие интересы определенных лиц;

— обязанности, налагаемые на служащего;

— публичный интерес.

И в зависимости от того, на какие из этих факторов сделан акцент, можно выделить 3 наиболее распространенных модели определения конфликта интересов:

1. Акцент на личных интересах и обязанностях служащего;
2. Акцент на личных интересах служащего и публичном интересе;
3. Акцент на официальных полномочиях и личных интересах служащего.

В первой модели, где акцент делается на личные интересы и обязанности служащего под конфликтом интересов понимается ситуация, когда возможность реализации служащим личных интересов (возможность получения служащим или связанными с ним лицами выгоды) может привести к ненадлежащему (небеспристрастному) исполнению им своих должностных обязанностей. Данная модель получила широкое распространение благодаря тому, что она часто используется в документах международных организаций. Например, в ОЭСР «конфликт интересов» — это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций [1]. Ещё одним примером первой модели можно привести определение в законодательстве Республики Казахстан: противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными полномочиями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих должностных полномочий [2].

Согласно второй модели под конфликтом интересов понимается ситуация, когда личный интерес служащего (возможность получения служащим или связанными с ним лицами выгоды) противоречит или может нанести вред публичному интересу. В Словакии конфликт интересов – ситуация, при которой публичное должностное лицо при исполнении своих функций отдаёт предпочтение личным интересам над общественными интересами [3]. В Бразилии конфликт интересов – ситуация, возникающая в результате столкновения публичных и частных интересов, которое может поставить под угрозу коллективные интересы или ненадлежащим образом повлиять на работу государственной службы [4]. В Грузии несовместимостью интересов в публичном учреждении является противопоставление имущественных или иных личных интересов служащего интересам публичного учреждения [5].

Согласно 3 модели под конфликтом интересов понимается ситуация, когда служащий при реализации официальных полномочий может совершить действия, затрагивающие его личные интересы (приносящие выгоду или наносящие ущерб служащему или связанным с ним лицам). В Армении конфликтом интересов считается ситуация, в которой лицо при реализации своих полномочий осуществляет действие или принимает решение в рамках своих должностных

обязанностей, которые объективно могут быть восприняты как направленные на удовлетворение его личных интересов или интересов связанных лиц [6]. В Канаде должностное лицо находится в ситуации конфликта интересов, если оно осуществляет официальные полномочия, обязанности или функции, которые создают возможность для продвижения его личных интересов, или интересов его родственников или друзей, или личных интересов иных лиц [7].

Встречаются и различные сочетания этих моделей. Например, можно встретить комбинацию модели № 1 и модели № 2. Например, в Чили конфликт интересов при выполнении публичных функций возникает, когда общественные интересы, на удовлетворение которых направлено осуществление публичных функций, вступают в противоречие с личными интересами, материальной или иной природы, лица, реализующего публичные функции, или связанных с ним в силу закона третьих лиц, либо если возникают обстоятельства, влияющие на беспристрастность такого лица при реализации своих полномочий [8]. В Хорватии конфликт интересов возникает, когда личные интересы должностного лица вступают в противоречие с общественными интересами, в частности, когда личный интерес должностного лица влияет, может повлиять или может обоснованно рассматриваться как влияющий на его/ее беспристрастность при исполнении должностных обязанностей [9].

Ещё одним примером комбинации двух моделей – 1 и 2 – является Узбекистан. В законодательстве Республики Узбекистан понятие «конфликта интересов» даётся в Законе «О противодействии коррупции», согласно которому ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных или служебных обязанностей и при которой возникает либо может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства является конфликтом интересов. [10]

Необходимо отметить, что в законодательстве Республики Узбекистан можно встретить ещё одно определение понятия «конфликта интересов» в принятом 22 апреля 2021 года Законе «О государственных закупках» № ЗРУ-684, где отдельной статьёй регламентировано, что данное явление представляет собой любую ситуацию, а также наличие аффилированности, при которой личная заинтересованность, прямая или косвенная, влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных или служебных обязанностей и при которой возникает либо может возникнуть противоречие между его личной заинтересованностью и правами, а также законными интересами субъектов государственных закупок. [11] Как видно из определения, законодатель в данном нормативно-правовом акте дал определение «конфликта интересов», которое больше по своей юридической природе касается сферы государственных закупок. Однако предполагается необходимым в дальнейшем разграничить понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» [12].

Необходимо отметить, что выбор базовой модели – лишь первый шаг при формулировании работоспособного определения конфликта интересов. Значительная часть стран идёт дальше и пытается уточнить отдельные элементы определения, в том числе: четко разграничить конфликт интересов и коррупцию;

определить, что понимается под личным интересом (личной выгодой); обозначить круг лиц, связанных со служащим, в интересах которых он может действовать.

Что касается конфликта интересов и коррупции, необходимо подчеркнуть, что по своей природе это не тождественные явления, на самом деле конфликт интересов является лишь ситуацией, которая может перерасти в коррупцию. На практике недостаточно четкое разграничение конфликта интересов и коррупционных правонарушений зачастую приводит к нежелательным последствиям.

Приведём примеры таких случаев:

1. Работодатель начинает считать недопустимым само по себе попадание служащего в ситуацию конфликта интересов и применяет санкции вместо адекватных мер урегулирования. В свою очередь, служащие, понимая, что за конфликт интересов их с высокой вероятностью накажут, начинают скрывать факт нахождения в соответствующей ситуации.

2. Работодатель может интерпретировать отдельные действия служащих, направленные на извлечение выгоды, как конфликт интересов и не заметить, иногда умышленно, что в ситуации присутствуют признаки более серьёзного правонарушения, вплоть до коррупционного преступления.

Разграничение конфликта интересов и коррупционных преступлений предполагает, что возможность получения личной выгоды при осуществлении официальных полномочий должна быть нормативно отделена от факта её получения. Конфликт интересов должен быть определён именно как возможность реализации личного интереса путём недолжного исполнения обязанностей. А факт недолжного исполнения служащим обязанностей ради реализации личного интереса должен стать составом дисциплинарного проступка или преступления.

В законодательстве многих стран конфликт интересов определён как ситуация, которая именно может привести к недолжным действиям служащего. Применительно к Модели № 1 это означает, что под конфликтом интересов понимается ситуация, когда возможность получения или получение служащим личной выгоды может привести (но ещё не приводит!) к ненадлежащему исполнению должностных обязанностей или может повлиять (но ещё не влияет!) на его объективность и беспристрастность. В Мексике конфликт интересов – возможное влияние на беспристрастное и объективное выполнение функций государственными служащими их личных, семейных или деловых интересов. [13] В Бразилии конфликт интересов – ситуация, возникающая в результате столкновения публичных и частных интересов, которое может поставить под угрозу коллективные интересы или ненадлежащим образом повлиять на работу государственной службы. [14]

Применительно к Модели № 3 это означает, что под конфликтом интересов понимается ситуация, когда служащий в рамках реализации полномочий может совершить (но ещё не совершает!) действия, затрагивающие его личные интересы. В Испании лицо, занимающее высокую должность, вовлечено в конфликт интересов, когда принимаемое решение может затронуть го интересы, экономического или профессионального характера, поскольку повлечёт за собой выгоду или убытки для таких интересов. [15]

Тем не менее, в отдельных странах под конфликтом интересов понимается ситуация, когда личные интересы не только могут, но и уже оказывают негативное влияние на действие служащего. В Украине реальный конфликт интересов – конфликт между личными интересами лица и его или её официальными или представительскими полномочиями, который влияет на объективность и беспристрастность процесса принятия решений или принятие действий (бездействие) в рамках реализации таких полномочий. [16] В Черногории конфликт интересов при осуществлении публичной функции существует тогда, кода личный интерес должностного лица влияет или может повлиять на осуществление должностным лицом публичных функций. В России под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). [17] Такой подход, по мнению авторов курса, не оправдан ни с теоретической, ни с практической точки зрения и по возможности должен быть скорректирован.

Библиографические ссылки

1. Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе, © OECD, June 2003
2. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V «О противодействии коррупции»
3. Конституционный закон Словакии от 26 мая 2004 года No357/2004 «О защите общественных интересов при выполнении функций государственного управления» (Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov)
4. Закон Бразилии от 2 июня 1992 года No8.429 «Об ответственности государственных служащих за незаконное обогащение» (Lei nº 8.429, de 2º de Junho de 1992 Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito)
5. Закон Грузии от 27 октября 2015года No 4358 «О несовместимости интересов и коррупции в публичных учреждениях»
6. Закон Армении от 23 марта 2018 года No 206-H «О публичной службе»
7. Закон Канады от 2006 года «О предотвращении конфликта интересов» (Conflict of Interest Act, 2006)
8. Закон Чили от 5 января 2016 года No20.880 «О неподкупности гражданской службы и предотвращении конфликтов интересов» (Ley 20.880 de 5 enero 2016, Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses)
9. Закон Хорватии от 16 февраля 2011 года No22 «О предотвращении конфликта интересов» (Zakono sprječavanju sukoba interesa
10. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 03.01.2017 г. № ЗРУ-419 // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 19.11.2021 г., № 03/21/729/1064

11. Закон Республики Узбекистан «О государственных закупках» от 22.04.2021 г. № ЗРУ-684 // Национальная база данных законодательства, 23.04.2021 г., № 03/21/684/0367

12. Sobirova Nozimakhon, The Concept Of "Conflict Of Interest" And The Relationship Of This Term With "Personal Interest" // The American Journal of Political Science Law and Criminology (ISSN – 2693-0803) Published: December 15, 2021 | Pages: 11-16 Doi: https://doi.org/10.37547/tajpslc/Volume03Issue12-03

13. Общий закон от 18 июля 2016 года «О национальной антикоррупционной системе» (Ley General del Sistema Anticorrupción)

14. Закон от 2 июня 1992 года No8.429 «Об ответственности государственных служащих за незаконное обогащение» (Lei nº 8.429, de 2º de Junho de 1992 Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito)

15. Закон от 30 марта 2015 года «Об исполнении должностных обязанностей лицами, замещающими высшие должности исполнительной власти» (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado)

16. Закон от 14 октября 2014 года No1700-VII «О предупреждении коррупции» (Про запобігання корупції)

17. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года No273-ФЗ «О противодействии коррупции»