



LUND UNIVERSITY

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

Rakhmanov, Shuxrat

Published in:

Сборник материалов Республиканской научно-практической конференции на тему: "Правовые аспекты противодействия коррупции и легализации доходов от преступной деятельности". Ташкентский государственный юридический университет, 2019

2019

Document Version:

Manuskriptversion före sakkunniggranskning

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Rakhmanov, S. (2019). КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ. In *Сборник материалов Республиканской научно-практической конференции на тему: "Правовые аспекты противодействия коррупции и легализации доходов от преступной деятельности"*. Ташкентский государственный юридический университет, 2019 (pp. 203-209)

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Рахманов Шухрат Наимович,
Исследователь Лундского университета (Швеция)
shuxratjon@gmail.com

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

Одной из ключевых проблем эффективного государственного управления в Узбекистане, как и во многих странах, является коррупция. Коррупция представляет собой угрозу демократии, верховенству закона, социальной справедливости, она подрывает принципы эффективного управления, подрывает рыночную экономику и ставит под угрозу стабильность государственных институтов. На законодательном уровне постоянно идет поиск баланса правового регулирования наиболее результативных мер борьбы с данной коррозией общественных, государственно-управленческих отношений. Борьба с коррупцией в стране активизировалась практически сразу после избрания Шавката Мирзиёева президентом Узбекистана. Глава государства неоднократно во время своих выступлений и на рабочих заседаниях заявлял о непримиримости в борьбе со коррупцией, давая понять, что неприкасаемых быть не должно. [1]

Одной из граней многогранного явления, борьбы с коррупционными проявлениями, является разрешение проблемы **«конфликта интересов»** в публичной сфере.

Понятие «конфликт интересов» [2, С.243], на первый взгляд, кажется ясным, поскольку слова «интерес» и «конфликт» понятны всем. Но в действительности никто не может точно сказать, что означает все выражение в целом [2, С.248-249]. На самом деле оказывается, что «конфликт интересов» — одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности [3, С.3].

В энциклопедической литературе слово «конфликт» (от лат. Conflictus— столкновение) определяется как столкновение разнонаправленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов субъектов взаимодействия, фиксируемых ими в жесткой форме. [4]. В основе любого конфликта лежит ситуация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому-либо поводу, либо противоположные цели или средства их достижения в данных обстоятельствах, либо несовпадение интересов, желаний, влечений оппонентов. Термин «интерес» (от лат. Interesse — «быть внутри») определяется как «важность, польза, выгода, значение». Интерес — одно из центральных и наиболее спорных понятий общественных наук [3, С.31].

Понятие «конфликт интересов», представляет собой достаточно сложное и многозначное понятие, встречающееся как в зарубежном, так и нашем законодательстве, регулирующем вопросы в сфере государственной службы,

действующем законодательстве по противодействию коррупции, а также, в нормативно-правовых актах, имеющих отношение к различным областям государственного управления и деятельности корпораций.

Исследование проблемы «конфликта интересов» в нашей стране имеет небольшую историю. Несмотря на наличие исследовательских трудов касающиеся противодействия коррупции в отечественной науке, стоит отметить, что вопрос проблемы «конфликта интересов» остается проблемным, нерешенным и весьма интересным.

Вместе с тем, правовая регламентация конфликтов интересов, возникающих на публичной сфере, нашла свое отражение в международных правовых актах, послуживших ориентиром для отечественного законодателя.

Необходимость введения в отечественное законодательство термина «конфликт интересов» вытекало из принятых на себя Узбекистаном международных обязательств, следующих из Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) [5].

В тексте Конвенции ООН непосредственно термин «конфликт интересов» не использован, однако, суть его с достаточной определенностью выражается сходными по смысловой нагрузке выражениями, в частности: «коллизия интересов», «противоречия интересов» и подобными. Пунктом 4 статьи 7 Конвенции ООН предусмотрено положение, в соответствии с которым, каждое государство, согласуясь с базовыми принципами внутреннего законодательства, должно стремиться к созданию, поддержке и укреплению систем, способствующих предупреждению возникновения коллизии интересов.

Международным кодексом поведения государственных должностных лиц выражение «конфликт интересов» не используется [6]. Глава II указанного Кодекса использует термин «коллизия интересов», охватывающий самые значимые ситуации, которые выражают суть конфликта интересов возникающего на государственной службе.

В соответствии с положениями главы II вышеуказанного Кодекса, ситуацию коллизии интересов могут возникать при: – использовании должностным лицом официального статуса с целью получения неподобающим образом личных или финансовых выгод своим семьям; – принятии участия в сделках, наличии финансовых, коммерческих либо каких-то других подобных интересов, несовместимых с его должностью, функциями, обязанностями либо их реализацией; – невыполнение обязанности сообщить о деловых, коммерческих либо финансовых интересах или же о деятельности, направленной на получение финансовой выгоды; – неподобающим использованием государственных денежных средств, собственности, услуг либо информации, которой должно лицо располагает в силу исполнения им своих служебных обязанностей, для ведения деятельности; – злоупотреблении должностным лицом своим прежним служебным положением после ухода со своей официальной должности.

Положения касательно конфликта интересов закреплены также и в региональных актах. Так, в статье 8 Рекомендации № 11(2000)10 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно кодексов поведения для государственных служащих, принятой на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г., указано, что: «государственный служащий должен стремиться к тому, чтобы не было конфликта между его частными интересами и выполняемыми им государственными обязанностями. Он обязан избегать таких конфликтов, независимо от того, являются ли они реальными, потенциальными или могущими выглядеть как таковые». В статье 13 вышеуказанной Рекомендации дается следующее определение конфликта интересов: «Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личный интерес, могущий повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное выполнение им своих официальных обязанностей» [7].

Таким образом, конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Главное следствие конфликта интересов - снижение качества выполнения должностных функций, понижение значимости различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Предупреждение конфликта интересов способствует качественному осуществлению государственных полномочий.

Конфликт интересов ставит под угрозу ценности института государственной службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства.

При конфликте интересов:

- публичный интерес заменяется частными интересами;
- подрывается "правление закона" и требование законности;
- нарушаются принципы толерантности, равенства и прозрачности в пользу частных интересов государственных служащих, обладающих секретным и привилегированным доступом к публичным ресурсам (материальным, финансовым, информационным и др.). Таким образом, конфликт интересов на государственной службе неизбежно ведет к приватизации государства частными лицами [3, С.15-16].

Модели правового регулирования. Анализ законов других государств указывает на существование трех регуляторных средств для моделирования проблемы общественных функций в отношении конфликта интересов и несовместимости с другими функциями [8, С.59].

Первая модель британская. Эта модель включает не только государства с британской парламентской традицией (Великобритания, Австралия, Ирландия, Новая Зеландия, Канада), но и европейские страны, такие как Германия или Португалия. Основным достоинством этой модели является ее способность скорее

делать акцент на потенциальных экономических и финансовых отношениях, которые могут повлиять на честность и беспристрастность должностных лиц и государственных служащих, чем на риск несправедливого обогащения. В заключение, ключевым понятием является прозрачность.

Вторая модель - французская, которая оказала большое влияние в странах с французской правовой системой (Франция, Испания, Италия), в государствах Центральной Европы, находящихся в процессе демократизации (Венгрия, Румыния, Польша, Чехия, Словакия) и в некоторых странах Латинской Америки. Французская модель основана на других принципах, демонстрируя большую степень недоверия, присуждаемого лицам, занимающим государственные должности, по сравнению с британской моделью. Основной проблемой этой системы является борьба с коррупцией, а не содействие прозрачности. Оценивается, главным образом, тот факт, что те, кто занимает государственные должности в течение срока их полномочий, накапливают «сверх нормальных» богатств.

Третья используемая модель - скандинавская, присутствующая в таких странах, как Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия и Нидерланды. В этих странах регистрация или декларация о финансовых интересах, экономических или иных по своему характеру, являются добровольными, и нет никаких конкретных наказаний, что предполагает большой кредит на гражданство, предоставляемый лицам, которые представляют людей, и лучшее доверие к государственному управлению система [8, С.60].

Понятие «конфликт интересов» в отечественном законодательстве. Важно отметить что, большинство стран не используют концепцию конфликта интересов буквально, и законодательство, как правило, не дает юридического определения конфликта интересов. В целом понятие конфликта интересов как юридического термина является относительно новым. В большинстве стран это уже было внесено в законодательство, но в основном благодаря борьбе с коррупцией. Не вдаваясь в детальное рассмотрение истории вопроса, для Республики Узбекистан тема «конфликт интересов» является тоже достаточно новой. К примеру, только в 2016 году появилось упоминание о конфликте интересов в законе Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» [9]. Институт конфликта интересов закреплен в отдельной статье, где даны определения конфликта интересов. Так, статьей 3 данного закона предусмотрено следующее «конфликт интересов — 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».

19 января 2016 г. Правительством Узбекистана утвержден Комплексный план практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий

на 2016-2017 годы, в котором предусмотрены практические мероприятия по предупреждению коррупции, а также механизм их реализации и ожидаемые результаты, сроки и ответственные органы по их исполнению. Одним из мероприятий документа являлось принятие Типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах. Правительством Принято Постановление Кабинета Министров № 62 от 2 марта 2016 г. «Об утверждении Типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах» и План реализации мероприятий по исполнению данного постановления [10].

Правила этики направлены на «предупреждение правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению, воспитание государственных служащих в духе высокого правового сознания, неукоснительного соблюдения Конституции, законов и других нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, прав и свобод граждан». Соблюдение правил этики считается одним из критериев оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения госслужащего. Нарушение правил может служить основанием для привлечения сотрудника к дисциплинарной или иной ответственности. Правила запрещают госслужащим получать в связи с исполнением ими служебных обязанностей какие-либо материальные ценности или другую выгоду от физических и юридических лиц, если иной порядок не предусмотрен законодательством.

В качестве первоочередной меры предотвращения и урегулирования конфликта интересов в типовых ситуациях определяется уведомление государственным служащим своего руководителя о наличии или возможности наличия у него личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им служебных обязанностей, а руководитель, получивший сведения о наличии конфликта интересов, обязан своевременно принять меры по его урегулированию. Правила запрещают госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью. При этом определение степени личной заинтересованности, представляющей собой квалифицирующий признак возникновения конфликта интересов, является ответственностью самого государственного служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

В целях установления единых принципов и правил этического поведения, создания условий для добросовестного и эффективного исполнения служебных обязанностей и предупреждения злоупотреблений работниками системы государственных органов, министерства и ведомства приняли ведомственные приказ [11].

На данный момент в Министерством юстиции при поддержке ПРООН был разработан проект закона «О государственной службе», соответствующий

передовым зарубежным практикам, который сегодня находится на изучении в госорганах [12].

Принятие этого закона будет способствовать созданию условий для формирования стабильных профессиональных кадров госслужбы; упорядочению законодательной базы в области правового регулирования госслужбы и устранению имеющихся в законодательстве пробелов и разночтений; предупреждению коррупции и иных злоупотреблений на госслужбе; разработке единой системы прав, обязанностей и ограничений, связанных с деятельностью госслужащих всех уровней [13].

Кроме того, в данном законопроекте должно быть закреплено понятие «конфликт интересов», которое должно соответствовать определению, данному в законе Республики Узбекистан «О противодействии коррупции». В этой связи, в целях обеспечения единообразия правоприменительной практики необходимо подробное раскрытие данного понятия также в кодексах этики и должностного поведения.

Сноски/References

1. Доклад Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева торжественном собрании, посвященном 24-й годовщине принятия Конституции "Обеспечение верховенства закона и интересов человека - гарантия развития страны и благополучия народа" (07.12.2016г.). // URL: <https://president.uz/ru/lists/view/108>,
2. Касаткина Н.М., Тимошенко И.Г. Контроль в сфере предотвращения конфликта интересов (§ 3 гл. 4). В кн.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М., 2015.
3. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С.Глазырин, Т.Л.Козлов, Н.М.Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф.Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2017. — www.dx.doi.org/10.12737/18874
4. Большой Энциклопедический словарь. // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/162874>
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года). // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
6. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года). // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml
7. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В.Борисов, А.А.Каширкина, А.Н.Морозов и др.; под ред. Т.Я.Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015.
8. Florin Marius. Conflict of interest and integrity in public administration in CEE countries. Comparative analysis. //Journal of Public Administration, Finance and Law Issue 4/2013,
9. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции». URL: <http://www.lex.uz/docs/3088013>
10. Постановление Кабинета Министров «Об утверждении Типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах» (№62 02.03.2016). URL: <http://www.lex.uz/docs/2911871#2912072>

11. Промежуточный доклад правительства Узбекистана о выполнении рекомендаций Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий. // URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Uzbekistan-Progress-Update-2018-RUS.pdf>, (дата обращения: март 2019 г.)
12. Представлен на обсуждение законопроект, определяющий правовой статус государственных служащих. URL: <http://www.minjust.uz/ru/press-center/news/89739/>, (дата обращения: март 2019 г.)
13. Юсупов Ю. Административная реформа— что она включает? URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/03/14/administrative-reform/>, (дата обращения: март 2019 г.)