

**Правовое регулирование конфликта интересов:  
международный и зарубежный опыт**

**Аннотация:** Исследуются международно-правовые нормы и рекомендации международных организаций, касающиеся предотвращения и урегулирования конфликта интересов, анализируется положительный опыт Республики Молдова по этим вопросам. Рассматриваются положения Закона Молдовы «О конфликте интересов», которые определяют процесс декларирования государственными служащими своих личных интересов и деятельность Национальной антикоррупционной комиссии, осуществляющей контроль за соблюдением законодательства по предотвращению конфликта интересов и по полноте и достоверности таких деклараций.

**Ключевые слова:** конфликт интересов; урегулирование конфликта интересов; личные интересы; декларация о личных интересах; публичные служащие.

Служение интересам общества – это основная задача правительств и государственных учреждений во всем цивилизованном мире. Граждане ждут от чиновников государственных органов честного, справедливого и беспристрастного выполнения своих служебных обязанностей. Общество все более настойчиво ожидает и требует, что правительства смогут обеспечить условия, при которых частные интересы, деловые и другие связи государственных служащих не смогут скомпрометировать механизм принятия государственных решений или подорвать авторитет самой системы государственного управления. Требования общества к качеству

---

♦Гречанюк Роксолана Владимировна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела исследований проблем преступности в сфере служебной деятельности и коррупция НИИ Национальной академии прокуратуры Украины (Украина). E-mail: roksolana-s@mail.ru

правительственных решений естественно постоянно растут, поэтому неэффективно решены конфликты интересов, со стороны государственных чиновников, способны подорвать доверие граждан к институтам государственной власти [5, с. 2].

Конфликт интересов возникает из-за наличия у публичного служащего корыстного стремления воспользоваться властью с нарушением норм профессиональной этики. Его относят к личностным конфликтам публичного служащего.

В основе конфликта интересов – конфликт между законом и личной заинтересованностью, между этически правильным и нравственно неправильным с точки зрения общественной морали, профессиональной этики. Как правило, следствием конфликта интересов является получение публичным служащим выгоды лично для себя, своей семьи или своих друзей, вопреки интересам государства.

Ущерб публичным интересам наносит не только реальный (существующий конфликт), но и потенциальный конфликт (частный интерес в соответствующей сфере), именно такой конфликт порождает недоверие к публичному служащему и подозрение в причастности к совершению коррупционного деяния. Поэтому создание законодательного механизма урегулирования конфликта интересов на публичной службе имеет первостепенное значение для предотвращения коррупции.

Изучению вопросов конфликта интересов уделялось внимание в трудах таких ученых, как: А.Г. Кальман, Д.С. Ковриженко, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.М. Литвак, Д.Н. Лукьянец, Н.И. Мельник, С.С. Рогульский, О.П. Рябченко, Н.И. Хавронюк, и др.

Целью статьи является исследование международно-правовых норм и рекомендаций относительно правового механизма урегулирования конфликта интересов, а также изучение положительного опыта управления им в Республике Молдова.

С целью принятия и усиления мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней, в 2003 году была принята Конвенция ООН против коррупции. Согласно Конвенции каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение конфликта интересов [1].

Во многих странах Европы понятие конфликта интересов и механизмы предотвращения возникновения конфликтов интересов определяются общими законами о государственной службе: Законом «О публичной службе» и Законом «Об ограничении участия в предпринимательской деятельности лиц, выполняющих публичные функции» – в Польше, Кодексом публичной службы и Уголовным кодексом – в Австрии, Законом «О публичной администрации» – в Исландии, Кодексом публичной службы – в Греции.

В то же время, в некоторых европейских государствах, и государствах постсоветского пространства принято специальные законы о конфликте интересов. Среди таких стран: Сербия (Закон «О конфликте интересов»), Чехия (Закон «О конфликте интересов»), Хорватия (Закон «О предотвращении конфликта интересов при осуществлении публично-властных полномочий»), Латвия (Закон «О предотвращении конфликта интересов в деятельности должностных лиц»), Литва (Закон «О публичных и частных интересах в публичной службе»), Молдова (Закон «О конфликте интересов»).

Также в ряде стран Европы, в соответствии с рекомендациями Совета Европы, предусмотрено урегулирование конфликта интересов кодексами поведения государственных служащих. Так, в приложении к Рекомендации № R (2000) 10 Совета Европы – «Модельный кодекс поведения государственных служащих» – отмечается, что государственный служащий не должен допускать, чтобы его личные интересы были в конфликте с его государственной должностью. Избежание таких конфликтов реальных, потенциальных или возможных является его обязанностью. Государственный служащий не должен

злоупотреблять своей должностью в пользу своих личных интересов (ст. 8) [3]. Совет Европы рекомендует, чтобы правительства государств-участников поощряли, в соответствии с национальным законодательством и принципами государственного управления, принятие национальных кодексов поведения государственных служащих, основываясь на Модельном кодексе поведения для государственных служащих.

В 2003 году Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ссылаясь на свою рекомендацию «Совершенствование этики поведения на государственной службе», разработал для стран-членов ОЭСР Рекомендации по урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Эти Рекомендации впервые предложили общие международные стандарты для того, чтобы помочь правительствам стран пересмотреть и модернизировать свою политику по урегулированию конфликта интересов в государственном секторе в соответствии с надлежащей практикой стран-членов ОЭСР. Они основывались на практическом подходе, согласно которому считается, что нельзя избавиться от всех конфликтов интересов, поэтому частные интересы чиновников должны быть надлежащим образом определены и учтены. Согласно этим рекомендациям, конфликт интересов – это конфликт между публично-правовым долгом и частными интересами государственного должностного лица, в котором государственное должностное лицо имеет интересы, вытекающие из его статуса как частного лица, и которые способны неправомерным образом повлиять на выполнение этим государственным должностным лицом его официальных обязанностей или функций [4, с. 3].

Положительным нововведением Рекомендаций ОЭСР считается акцент на существовании не только ситуации фактического конфликта между интересами государственного должностного лица как частного лица-гражданина и его обязанностью как государственного должностного лица, но также ситуаций, при которых существует воображаемый или потенциальный конфликт интересов [4, с. 9].

Вопрос по предупреждению конфликта интересов часто рассматривается как составляющая более широкой политики по предупреждению и борьбе с коррупцией. В европейских странах и странах постсоветского пространства национальные программы предотвращения конфликта интересов разрабатывались в рамках одного из двух подходов: 1) программы предотвращения конфликта интересов являются частью стратегии предотвращения и противодействия коррупции; 2) программы предотвращения конфликта интересов являются составляющей широкой стратегии обеспечения и повышения этических стандартов профессионального поведения в государственном секторе.

Первый подход стал общепринятой практикой в «новых» странах-членах Европейского Союза и некоторых постсоветских странах, в то время как второй отражен в законодательстве «старых» стран Европейского Союза [4, с. 11].

Среди стран постсоветского пространства значительных успехов в урегулировании конфликта интересов на государственной службе достигла Республика Молдова. Она разработала свои национальные программы предотвращения конфликта интересов в рамках стратегии предотвращения и противодействия коррупции. При этом в Молдове был принят специальный закон «О конфликте интересов» (Закон), которым определяется весь процесс управления конфликтом интересов.

Учитывая положительный опыт Республики Молдовы целесообразно подробнее рассмотреть ее закон «О конфликте интересов».

В указанном Законе понятие «конфликт интересов» определено согласно Рекомендациям ОЭСР. В этом нормативно-правовом акте предусмотрен процесс управления конфликтом интересов, что выражается в предлагаемых к должностным лицам требованиях принять на себя ответственность за выявление личных интересов, которые могут войти в противоречие или находятся в противоречии с их служебными обязательствами, а также в предлагаемых, как к этим лицам, так и к публичным организациям, требованиях принять меры для положительного решения конфликта интересов.

Таким образом, этот Закон направлен, прежде всего, на предотвращение возникновения такого конфликта.

Управления конфликтом интересов и его разрешения осуществляются соответствующими должностными лицами и руководителем публичной организации, о чем они принимают мотивированное решение. Разрешения конфликта интересов осуществляется путем рассмотрения соответствующей ситуации, нахождения и применения правильного решения для положительного разрешения такого конфликта.

В Законе Республики Молдова «О конфликте интересов» четко определены варианты положительного решения конфликта интересов, а именно:

1) отказ должностного лица от личного интереса или устранение ним этого интереса;

2) отказ (запрет) должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, от участия в процессе принятия решений без его отстранения от должности – при малой вероятности повторения конфликта интересов;

3) ограничение доступа должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, к определенной информации;

4) перевод должностного лица на должность, на которой нет риска возникновения конфликта интересов;

5) пересмотр круга обязанностей и функций должностного лица – в случае вероятности продолжения конфликта интересов, при котором отстранение от принятия решений не рекомендуется;

6) увольнение должностного лица от должности, которая предполагает выполнения конфликтной функции, занимаемой в качестве частного лица.

Соответствующее должностное лицо обязано подчиниться любому окончательному решению, что требует от него выхода из ситуации конфликта интересов, в которой оно находится, или отказаться от выгоды, породившей конфликт интересов [2].

Помимо принятия специальных законов о предотвращении конфликта интересов, в последние годы в странах Европы был предпринят ряд других важных шагов: созданы специализированные антикоррупционные органы, внедрены эффективные механизмы проверки деклараций об имуществе и интересах высших должностных лиц государства, защиты лиц, информирующих о злоупотреблениях и тому подобное.

Такие нововведения были введены во исполнение международных договоров и конвенций, ратифицированных многими странами. В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, *inter alia*, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных подарках или выгодах, в связи с которыми может возникнуть конфликт интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц [1].

Указанное положение Конвенции удачно интегрировало в национальное законодательство Республики Молдова в вопросах решения проблем мониторинга достоверности данных, содержащихся в декларациях о личных интересах. Законом Республики Молдова «О конфликте интересов» предусмотрено, что кандидат на избрание, назначение или утверждение на государственной должности, обязан выявить и заявить о соответствующих личных интересах путем подачи декларации. При этом требование декларирования личных интересов включается во все процедуры или договора, регламентирующие наем на работу, избрания или назначения на государственную должность.

Декларация о личных интересах, в соответствии с законодательством Республики Молдова, подается в 15-дневный срок со дня приема на работу, подтверждения мандата или назначения на должность. Ежегодно она подается до 31 марта. При возникновении изменений в информации, которая может

привести к конфликту интересов, лица обновляют декларацию о личных интересах в 15-дневный срок после возникновения изменений. Обязанность представления соответствующей декларации сохраняется и по истечении года с момента прекращения деятельности до 31 марта следующего года.

Декларация о личных интересах подается в письменном виде под личную ответственность декларанта и содержит сведения о:

1. оплачиваемой профессиональной деятельности;
2. статус учредителя или члена руководящих, административных, ревизионных или контрольных органов в некоммерческих организациях или политических партиях;
3. статус пайщика или акционера предприятия, кредитного учреждения, страховой организации или финансового учреждения;
4. отношений с международными организациями.

Проверка достоверности сведений, представленных в декларациях о личных интересах, производится специальным антикоррупционным органом – Национальной антикоррупционной комиссией, а по ее запросу – органами, в полномочия которых входит проверка таких сведений.

Руководители общественных организаций и Национальная антикоррупционная комиссия обязаны немедленно принимать меры, необходимые для разрешения конфликтов интересов, ставшие известными им по декларациям, и информировать компетентные государственные органы о выявленных нарушениях законодательства [2].

Таким образом, процесс управления конфликтом интересов способствует выявлению потенциального конфликта интересов и предотвращению действительного. А представления деклараций о личных интересах и их проверка специальным антикоррупционным органом имеет своей целью быстрое решение уже существующего конфликта.

Украина на выполнение своих международных обязательств и рекомендаций ОЭСР также внесла изменения в свое национальное антикоррупционное законодательство. 14 октября 2014 г. в Украине был принят

новый закон «О предотвращении коррупции». Этим нормативно-правовым актом определяется порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Соответствующим правоотношениям посвящен целый раздел в новом законе. Кроме порядка управления конфликтом интересов, в этом разделе определены и меры внешнего и самостоятельного урегулирования такого конфликта. Еще одним нововведением закона «О предотвращении коррупции» является разграничение конфликта интересов на потенциальный и реальный. Такие новеллы помогут эффективнее выявлять любые проявления конфликта интересов и способствовать предотвращению его возникновения.

Для исполнения рекомендаций Совета Европы относительно поведения государственных служащих на государственной службе, в новом законе «О предотвращении коррупции» отдельный раздел посвящен правилам этического поведения государственных служащих. В нем определены основные требования, предъявляемые к поведению лиц. Также статьей 39 нового закона установлен приоритет интересов. Согласно этой норме лица, занимающие должности, связанные с выполнением функций государства или местного самоуправления, представляя государство или территориальную общину, действуют исключительно в их интересах.

Еще одной новеллой украинского законодательства, с принятием Закона «О предотвращении коррупции», стало создания Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. Оно будет обеспечивать формирование и реализацию государственной антикоррупционной политики, и принимать участие в урегулировании конфликта интересов. Ведь в соответствии с его полномочиями, которые определены в статье 11 нового закона, Национальное агентство по предупреждению коррупции будет проверять декларации лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, проводить мониторинг образа жизни таких лиц и оказывать помощь в вопросах предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и приравненных к ним лиц.

Таким образом, Украина сделала весомый шаг в приведении своего антикоррупционного законодательства в соответствие с требованиями Конвенций и рекомендаций международных организаций, членом которых она является.

Каждая страна создает для борьбы с коррупцией и для предотвращения конфликта интересов собственные, в определенной степени специфические, формы и методы, которые учитывают различные национальные и культурные особенности. Однако изучение опыта урегулирования этих процессов в зарубежных странах представляет значительный теоретический и практический интерес и позволяет подобрать наиболее соответствующую модель формирования национальной антикоррупционной политики.

### **Библиография**

1. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/page)
2. О конфликте интересов: Закон Республики Молдова от 15 февраля 2008 года № 16-XVI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.integrity-experts.net/doc/Law\\_on\\_Conflict\\_of\\_Interest-Russian.pdf](http://www.integrity-experts.net/doc/Law_on_Conflict_of_Interest-Russian.pdf)
3. Рекомендация № R (2000) 10 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно кодексов поведения государственных служащих [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB\\_4622122873FCCB7BD8D?Art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB_4622122873FCCB7BD8D?Art_id=48082&cat_id=46352)
4. Урегулирование конфликта интересов на государственной службе: возможности применения европейского опыта в Украине – К.: НИСИ, 2013.
5. Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in the public service OECD. June 2003.