

**ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПРИЗНАКИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ,
А ТАКЖЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЕГО СО СМЕЖНЫМИ ПРАВОВЫМИ
ЯВЛЕНИЯМИ**

Журабоев Мавлонбек

Магистрант Ташкентского государственного юридического университета

E-mail: mavlonbekjurabayev@gmail.com

Аннотация. В тезисе исследуется конфликт интересов как сложное, многоаспектное и межотраслевое правовое явление, находящееся на пересечении публичного и частного интереса, норм права, служебной этики, антикоррупционного регулирования и процедурных гарантий законности. Обосновывается, что конфликт интересов не сводится к факту личной заинтересованности либо уже совершенному правонарушению, а представляет собой состояние риска, при котором частный интерес способен повлиять на объективность, беспристрастность и законность исполнения должностных обязанностей. Раскрываются понятие, сущность и основные признаки конфликта интересов в публичном управлении с опорой на доктринальные подходы, международные стандарты и положения законодательства Республики Узбекистан. Особое внимание уделяется классификации конфликта интересов по степени проявления, характеру заинтересованности, источнику возникновения и механизму влияния на публичное решение. Также проводится его разграничение с личной заинтересованностью, коррупцией, коррупционным правонарушением и злоупотреблением должностными полномочиями. Делается вывод о преимущественно превентивной природе института конфликта интересов и



его значения для обеспечения законности и единообразия правоприменения в сфере публичного управления.

Ключевые слова: *конфликт интересов, личная заинтересованность, коррупция, публичное управление, публичный интерес, частный интерес, служебная этика, злоупотребление должностными полномочиями.*

В современной юридической науке и правоприменительной практике конфликт интересов рассматривается как многогранное, многоаспектное и межотраслевое правовое явление. Его специфика обусловлена тем, что данная категория находится на стыке публичного и частного интереса, норм права, служебной этики, антикоррупционного регулирования и процедурных гарантий законности. Именно поэтому конфликт интересов не сводится лишь к факту личной заинтересованности должностного лица или к уже совершенному правонарушению. Речь идёт о более сложной правовой конструкции, отражающей такое состояние служебной деятельности, при котором частный интерес способен повлиять на объективность, беспристрастность и надлежащее исполнение публичных обязанностей. Международные антикоррупционные стандарты также исходят из того, что конфликт интересов сравнительно легко описать в общем виде, но значительно сложнее выявить, оценить и урегулировать в конкретных управленческих ситуациях [1; 2].

Сложность рассматриваемой категории объясняется также тем, что в науке отсутствует абсолютно единый подход к её содержанию. В доктринальном плане конфликт интересов обычно раскрывается не как завершённое нарушение, а как совокупность обстоятельств или состояние

риска, а именно как ситуация, при которой частный (вторичный) интерес способен исказить независимость служебного (профессионального) суждения и поставить под сомнение беспристрастность решения даже при отсутствии факта уже совершённого правонарушения [3; 4].

В научно-практической литературе, посвящённой вопросам публичной службы, конфликт интересов раскрывается как проблема соотношения юридических и нравственных требований к служащему, правил служебного поведения и личных интересов, при которой публичный интерес рискует быть подменён частным [5]. Сравнительно-теоретический анализ категорий «личная заинтересованность» и «конфликт интересов» также показывает, что определяющим является не только наличие интереса как такового, но и его связь с осуществлением властных полномочий, а также потенциальное либо реальное влияние на принимаемое решение [6].

Вместе с тем для обеспечения единообразного правоприменения ключевое значение имеет легальное определение, закреплённое в законе. Так, в статье 3 Закона Республики Узбекистан «О конфликте интересов» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных или служебных обязанностей и при которой возникает (реальный конфликт интересов) либо может возникнуть (потенциальный конфликт интересов) противоречие между личной заинтересованностью и правами, законными интересами граждан, организаций, общества или государства [7].

Сущность конфликта интересов в публичном управлении состоит в том, что он выражает внутреннее противоречие между публичным назначением служебной деятельности и частной заинтересованностью лица, наделённого властными или организационно-распорядительными полномочиями. Иначе говоря, конфликт интересов возникает в тех случаях, когда при формальном сохранении компетенции и внешней законности действий должностного лица появляется риск того, что содержание его решения, служебного поведения или участия в административной процедуре будет определяться не требованиями закона и публичного интереса, а личной выгодой, выгодой связанных лиц, родственников, аффилированных организаций либо иными частными мотивами.

Из изложенного следует, что конфликт интересов обладает рядом признаков, позволяющих отграничить его от смежных правовых явлений. Прежде всего, его **обязательным признаком** является наличие личной заинтересованности, которая может носить имущественный, корпоративный, семейный, карьерный либо иной характер. **Вторым признаком** выступает непосредственная связь такой заинтересованности с осуществлением служебных или должностных полномочий, поскольку вне сферы публичной функции конфликт интересов в его административно-правовом смысле не возникает. **Третьим признаком** является наличие реального либо потенциального противоречия между частным интересом лица и правами, законными интересами граждан, организаций, общества и государства. **Четвёртый признак** выражается в способности личной заинтересованности повлиять на объективность, беспристрастность и законность принимаемого

решения либо участия в процедуре его подготовки. Наконец, **важным признаком** конфликта интересов является его превентивный характер, поскольку юридическое значение имеет не только уже наступившее негативное последствие, но и сама возможность деформации публичной функции, требующая своевременного выявления и урегулирования.

Научное осмысление конфликта интересов предполагает не только определение его понятия, сущности и признаков, но и выявление его основных видов, поскольку именно классификация позволяет глубже раскрыть содержание данного правового явления, установить особенности его проявления в публичном управлении и определить адекватные меры правового реагирования.

Прежде всего, по степени проявления и юридической определённости следует выделять **реальный** и **потенциальный** конфликт интересов. Такая классификация прямо закреплена в статье 3 Закона Республики Узбекистан «О конфликте интересов», согласно которой конфликт интересов имеет место как в ситуации уже возникшего противоречия между личной заинтересованностью и охраняемыми законом интересами, так и в ситуации, когда такое противоречие ещё не реализовалось, но может возникнуть в будущем. Нормативное закрепление именно этих двух видов отражает превентивную направленность национального законодательства, поскольку правовое значение придаётся не только уже сложившемуся конфликту, но и риску его наступления.

Наряду с этим в международной и доктринальной практике используется более развёрнутая классификация, включающая **реальный**

(actual), **потенциальный** (potential) и **мнимый** либо кажущийся (apparent) конфликт интересов [8]. OECD указывает, что реальный конфликт интересов означает существующее противоречие между публичной обязанностью и частными интересами должностного лица; потенциальный — ситуацию, при которой наличие частных интересов может привести к конфликту в будущем, если лицо будет вовлечено в соответствующие официальные полномочия; кажущийся конфликт интересов имеет место тогда, когда со стороны создаётся впечатление, что частные интересы способны повлиять на исполнение должностных обязанностей, хотя в действительности такого влияния может и не быть. Значение последнего вида особенно велико для публичного управления, поскольку доверие к административным решениям основывается не только на фактической беспристрастности должностного лица, но и на внешнем восприятии этой беспристрастности обществом.

По характеру личной заинтересованности конфликт интересов может быть классифицирован как **имущественный** и **неимущественный**. Хотя национальный законодатель определяет личную заинтересованность через «любую выгоду или преимущество», OECD специально подчёркивает, что частные интересы не ограничиваются финансовой или имущественной выгодой и могут включать личные связи, семейные отношения, аффилированность, участие в иной деятельности, а также ожидание будущего трудоустройства. Исходя из этого, в научном плане представляется обоснованным выделять имущественные конфликты интересов, связанные с материальной выгодой, и неимущественные конфликты, обусловленные карьерными, корпоративными, родственными, репутационными или иными

внеэкономическими мотивами. Такое разграничение имеет практическое значение, поскольку позволяет избежать неоправданного сужения конфликта интересов исключительно до случаев извлечения денежных или имущественных преимуществ.

С учётом источника возникновения личной заинтересованности целесообразно также различать **личный, семейный и аффилированный** конфликт интересов. Основанием для этого служит то обстоятельство, что по Закону Республики Узбекистан «О конфликте интересов» выгоду или преимущество может получать не только сам сотрудник, но и связанные с ним лица, а закон специально регулирует статус таких связанных лиц и устанавливает для них отдельные обязанности по предотвращению конфликта интересов. В научном смысле это позволяет сделать вывод, что конфликт интересов может возникать как в интересах самого должностного лица, так и в интересах его родственников, иных связанных лиц, а также организаций, с которыми он связан имущественно, корпоративно либо фактически.

С точки зрения механизма влияния на публичное решение допустимо выделять **прямой и косвенный** конфликт интересов. Прямой конфликт имеет место тогда, когда должностное лицо принимает решение или непосредственно участвует в процедуре, результат которой способен принести ему самому либо связанным с ним лицам конкретную выгоду. Косвенный конфликт проявляется в случаях, когда заинтересованность реализуется не через прямое получение преимущества, а через опосредованное влияние на исход дела, например посредством участия в

согласовании, подготовке материалов, формировании рекомендаций или ином процессуальном содействии. Такое разграничение вытекает из самой легальной конструкции, которая охватывает как прямую, так и косвенную личную заинтересованность и связывает её не только с принятием решения, но и с иным участием в соответствующем процессе.

Классификация конфликта интересов имеет не только теоретическое, но и разграничительное значение, поскольку позволяет отличать его от смежных правовых явлений. Прежде всего, конфликт интересов необходимо отличать от **личной заинтересованности**. Личная заинтересованность представляет собой внутренний мотив, выгоду или преимущество, которое может получить лицо либо связанные с ним субъекты, тогда как конфликт интересов возникает лишь тогда, когда такая заинтересованность входит или может войти в противоречие с надлежащим исполнением должностных обязанностей и охраняемыми законом интересами других субъектов. Иначе говоря, личная заинтересованность является исходной предпосылкой конфликта интересов, но не тождественна ему.

Не менее важно разграничивать **конфликт интересов и коррупцию**. Согласно Закону Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», коррупция представляет собой незаконное использование должностного или служебного положения в целях получения материальной или нематериальной выгоды в личных интересах или в интересах иных лиц либо незаконное предоставление такой выгоды [9]. В отличие от этого конфликт интересов может существовать и без факта незаконного использования полномочий, поскольку он охватывает не только уже совершённое противоправное

поведение, но и ситуацию риска, способную привести к такому поведению. Следовательно, конфликт интересов и коррупция соотносятся как предпосылка и одна из возможных форм её негативной реализации: не всякий конфликт интересов перерастает в коррупцию, однако неурегулированный конфликт интересов существенно повышает вероятность коррупционного поведения.

По тем же основаниям конфликт интересов следует отличать и от **коррупционного правонарушения**. Современные исследования подчёркивают, что ошибки в понимании конфликта интересов (например, смешение с коррупцией или чрезмерно узкая трактовка) снижают эффективность его профилактики и могут приводить к формальному подходу в регулировании [10]. Закон «О противодействии коррупции» определяет коррупционное правонарушение как деяние, обладающее признаками коррупции, за совершение которого законодательством предусмотрена ответственность. Следовательно, коррупционное правонарушение всегда предполагает наличие деяния и возможность применения мер юридической ответственности, тогда как конфликт интересов может существовать ещё до совершения правонарушения и требует прежде всего процедур выявления, уведомления, отвода, ограничения участия и иных мер урегулирования. Именно поэтому конфликт интересов имеет преимущественно профилактическую, а не карательную природу.

Особое значение имеет разграничение конфликта интересов и **злоупотребления должностными полномочиями** либо иного служебного проступка. OECD прямо указывает, что если частный интерес уже



фактически повлиял на надлежащее исполнение должностных обязанностей, такая ситуация должна рассматриваться скорее как misconduct, abuse of office или даже коррупция, а не только как конфликт интересов. Из этого следует, что конфликт интересов в собственном смысле слова характеризует стадию противоречия или риска неправомерного влияния, тогда как злоупотребление полномочиями означает уже состоявшееся искажённое использование публичной функции вопреки её назначению. Данное разграничение особенно важно в административных процедурах, поскольку позволяет своевременно вмешаться ещё до того, как риск трансформируется в незаконное решение, нарушение прав участников процедуры или иную форму деликтного поведения.

Таким образом, классификация конфликта интересов позволяет выявить его различные формы по степени проявления, характеру заинтересованности, источнику происхождения и механизму влияния на публичное решение. Наиболее значимыми для административно-правового анализа являются деление на реальный, потенциальный и кажущийся конфликт интересов, а также разграничение имущественных и неимущественных, личных, семейных и аффилированных, прямых и косвенных форм. В то же время принципиально важно отличать конфликт интересов от личной заинтересованности, коррупции, коррупционного правонарушения и злоупотребления должностными полномочиями, поскольку смешение этих категорий затрудняет как научный анализ, так и правоприменение.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Bertok J. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit. Paris: OECD, 2005. P. 3. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/08/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector_g1gh5807/9789264018242-en.pdf.
2. United Nations Convention against Corruption (UNCAC). adopted 31.10.2003; entered into force 14.12.2005. URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2003/12/20031209%2002-50%20PM/Ch_XVIII_14p.pdf.
3. Davis M. Conflict of Interest // Business & Professional Ethics Journal. 1982. Vol. 1. No. 4 (Summer). P. 17–28. DOI: 10.5840/bpej1982149 // URL: https://www.pdcnet.org/bpej/content/bpej_1982_0001_0004_0017_0027.
4. Stark A. Conflict of Interest in American Public Life. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000 // URL: <https://archive.org/details/conflictofintere0000star>.
5. Ноздрачев А.Ф. (отв. ред.). Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие. М.: ИНФРА-М, 2016 // URL: <https://izak.ru/upload/iblock/f0f/f0f8c267d56eab6c3142ee9da32b3447.pdf>.
6. Штыров В.А. Понятия личной заинтересованности и конфликта интересов в сфере государственного управления: сравнительное теоретико-

