

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ КАК ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ УГРОЗА ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОРРУПЦИИ*

(ОНС)*

*Ю.А.Нисневич, профессор,
доктор политических наук,
профессор НИУ ВШЭ и РУДН*

Одной из ключевых проблем предупреждения и противодействия коррупции в сфере публичной власти является проблема конфликта интересов. Проанализированы различные подходы к представлению и типологизации конфликта интересов. Рассмотрены методы и механизмы выявления и предотвращения таких конфликтов, включая купирование проявлений nepotизма, декларирование публичными должностными лицами и их родственниками финансового и имущественного положения, внедрение кодексов и стандартов поведения публичных должностных лиц. Представлены конкретные ситуации конфликтов интересов в современных российских реалиях.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, публичная власть, публичные должностные лица

С точки зрения влияния человеческого фактора и поведенческого аспекта коррупции одной из центральных проблем ее предупреждения в сфере публичной власти служит проблема конфликта интересов. Конфликты интересов могут возникать у должностных лиц всех уровней публичной власти, судей, прокуроров, военных, сотрудников правоохранительных органов и органов безопасности, государственных и муниципальных служащих (далее – публичные должностные лица). Поэтому разрешение конфликтов интересов в системе публичной власти различными методами, основанными на использовании, как юридических санкций, так и кодексов деловой и профессиональной этики представляется одной из значимых мер противодействия коррупции [Роуз-Аккерман, 2003, с.99-103].

Конфликт интересов в общем случае — ситуация, которая возникает в тех случаях, когда человек (или фирма) действует одновременно в двух или нескольких различных ипостасях и цели этих действий расходятся между собой [Бизнес, 1998]. Такая ситуация в отношении должностных лиц публичной власти представляет собой столь значительную потенциальную

* Исследование осуществлено в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013-2014 гг., проект №12-01-0150.

опасность возникновения коррупции, что во многих государствах она регулируется не только на законодательном уровне, как например, в Хорватии, в которой принят специальный закон о предотвращении конфликта интересов [Act on preventing...], но и на конституционном уровне, как например, в Таиланде [Thailand Constitution 2007].

В статье 10 российского закона о противодействии коррупции [Федеральный закон №273, 2008] под конфликтом интересов «понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства». При этом «под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц».

В документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) конфликт интересов в публичной сфере определяется как конфликт между общественным долгом и личным интересом во время исполнения обязанностей, когда личные интересы должностного лица влияют на выполнение им своей работы [Managing Conflict..., 2004, P.10]. В рамках такого подхода суть конфликта интересов в сфере публичной власти состоит в том, что в противоречие вступают личная заинтересованность и исполнение общественного долга публичным должностным лицом. При этом личная

заинтересованность включает не только личный, профессиональный или бизнес интерес одного человека, но также и интерес целой социальной группы, к которой может принадлежать должностное лицо. К таким социальным группам, прежде всего, относятся родственники и друзья, а также могут относиться партнеры по предпринимательской или политической деятельности.

Принципиально важно отметить, что в отличие от российского законодательства Независимая комиссия по противодействию коррупции (Independent commission against corruption) ОСЭР разделяет личную заинтересованность на два типа: материальную и нематериальную [Managing Conflict..., 2004, P.8].

Материальный интерес включает в себя возможность получения финансовых выгод, под которыми понимаются не только непосредственно денежные средства, но также частная собственность или материальные активы. Поэтому важным и является декларирование материальных интересов должностными лицами.

Личная заинтересованность, не содержащая финансового аспекта в указанном выше смысле, чаще всего возникает из родственных или дружественных отношений. Также такой тип личной заинтересованности может возникнуть, когда должностное лицо вовлечено в работу каких-либо общественных организаций. Здесь личный интерес основан на личной включенности в деятельность организации, что может стать источником последующего конфликта между общественным долгом публичного должностного лица и его личными интересами.

Под общественным долгом публичных должностных лиц понимается то, что публичный интерес как интерес всего общества в целом, состоящий из суммы интересов отдельных членов общества, обязательно должен стоять выше личных интересов при принятии решений в процессе исполнения публичными должностными лицами своих обязанностей.

Согласно исследованию Независимой комиссией по противодействию коррупции ОСЭР конфликт интересов делится на три вида: фактический конфликт интересов (actual conflict of interests), выявленный или наблюдаемый конфликт интересов (perceived or apparent conflict of interests) и потенциальный конфликт интересов (potential conflict of interests).

Фактический конфликт интересов — это прямой конфликт между общественным долгом и служебными обязанностями с одной стороны и личным интересом публичного должностного лица с другой стороны. Такой конфликт интересов уже существует, его можно идентифицировать и утверждать о существовании конфликта интересов.

Второй типа конфликта интересов – ситуация, когда конфликт только начинает зарождаться и подразумевается, и это проявляется в том, что должностные лица принимают неверные решения при исполнении своих должностных обязанностей, на что с определенной степенью вероятности могут влиять личные интересы должностного лица. Иначе говоря, выявлено, что должностное лицо принимает неэффективные решения, и это позволяет предполагать, что данное лицо принимает решения под влиянием личных интересов.

Третий тип конфликта интересов появляется тогда, когда должностное лицо имеет свой личный интерес, который впоследствии в будущем может вступить в конфликт с его публичным долгом. То есть, уже существует личная заинтересованность и она идентифицирована, однако нельзя точно утверждать, возникнет ли ситуация конфликта интересов в последствие или нет, так как на настоящий момент никакого конфликта нет.

Таким образом, типологию конфликтов интересов можно описать следующим образом: конфликт интересов, который уже существует на данный момент времени, конфликт интересов, который только начинает проявляться и появляются первые его признаки, и, наконец, конфликт интересов, который имеет лишь потенциальный характер, то есть

должностное лицо имеет личный интерес, что подразумевает возможное появление конфликта, но не дает гарантии его возникновения.

Очевидно, что нельзя полностью избежать ситуаций, когда возникают конфликты интересов, когда личные интересы публичных должностных лиц могут вступить в те или иные противоречия с решениями и действиями, которые они должны предпринять во исполнение своих должностных обязанностей. Поэтому принципиально важно своевременно выявлять и устранять любые конфликты интересов до того, как они приведут к нанесению ущерба интересам граждан, общества и государства.

Независимая комиссия по противодействию коррупции ОСЭР предлагает четыре принципа, на которых должно основываться урегулирование и предупреждение конфликта интересов в сфере публичной власти.

Первый принцип – это защита публичного интереса. Служение публичному интересу представляет собой долг публичного должностного лица, которое обязано принимать решения, опираясь только на закон и заданный политический курс, а не исходя из личных предпочтений. При этом заданный политический курс определяется политической партией или коалицией политических партий, победившей на выборах. Решения публичного должностного лица должны всегда оставаться беспристрастными, приниматься без каких-либо религиозных или иных предубеждений, профессиональных, этнических или семейных предпочтений. Публичное должностное лицо должно выполнять свой общественный долг на основе принципов беспристрастности, честности и служения публичному интересу.

Второй принцип можно обозначить как принцип обеспечения прозрачности и подотчетности. Данный принцип гласит, что система принятия решений должна быть открытой и публичной, что повышает уровень подотчетности должностных лиц. В рамках этого принципа уместно применение таких методов, как декларирование личных интересов и

отстранение от должности служащих, которые были вовлечены в конфликт интересов. Открытое декларирование чиновником своих личных интересов является первым шагом к предупреждению и урегулированию конфликта интересов на публичной службе. Вторым важным шагом служит исполнение обязанностей, основанное на четко прописанных процедурах и законе. Публичное декларирование личных интересов и работа в рамках предписанных процедур составляют основу обеспечения открытости и подотчетности работы субъектов публичной власти, что способствует предотвращению или урегулированию конфликт интересов.

Третий принцип - это принцип личной ответственности. В соответствии с этим принципом публичное должностное лицо несет личную ответственность за соблюдение баланса между публичным и личным интересом. Каждое должностное лицо должно отвечать за то, чтобы декларировать и идентифицировать свои личные интересы, находясь на публичной службе. Каждое публичное должностное лицо должен понимать, что не только процедуры и законы предупреждают и регулируют ситуации конфликта интересов, но и оно само ответственен за предупреждение конфликтных случаев.

Четвертый принцип – это принцип «культурной» организации при исполнении должностных обязанностей. Важной составляющей отправления публичной службы является ее культурный аспект, к которому относится внедрение принципов честности и беспристрастности в систему принятия решения. Существует ряд механизмов, направленных на повышение культурного уровня публичных должностных лиц и работы публичной власти в целом. В частности, к таким механизмам относится проведение тренингов для понимания того, что такое конфликт интересов и как его избежать, введение системы поощрений и санкций за выполняемую работу и другие.

Министерство труда и социальной защиты РФ в 2012 году подготовило обзор типовых ситуаций конфликта интересов и порядка их разрешения

[Обзор типовых ситуаций..., 2012]. В данном обзоре рассматриваются типовые ситуации конфликта интересов, связанных с тем, что государственный служащий может:

- участвовать в осуществлении отдельных функций государственного управления и в принятии кадровых решений в отношении родственников и иных лиц, с которыми связана его личная заинтересованность;
- выполнять оплачиваемую работу вне государственной службы;
- владеть ценными бумагами и банковскими вкладами;
- получать подарки и услуги от физических и юридических лиц;
- иметь имущественные обязательства и участвовать в судебных разбирательствах;
- участвовать в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении организации, владельцем, руководителем или работником которой он являлся до поступления на государственную службу.
- вести переговоры о трудоустройстве после увольнения с государственной службы на работу в организацию, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления.
- нарушать установленные запреты, в том числе использовать информацию, полученную в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступную широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ при совершении коммерческих операций.

В качестве первоочередной меры предотвращения и урегулирования конфликта интересов в типовых ситуациях определяется уведомление государственным служащим о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. 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.

При наличии конфликта интересов или возможности его возникновения государственному служащему рекомендуется отказаться от внеслужебной деятельности, порождающей конфликт интересов. А в случае, когда государственный служащий самостоятельно не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения должностных обязанностей и принятия решений, связанных с наличием или возможностью возникновения конфликта интересов.

Важнейшей предпосылкой возникновения конфликта интересов в системе публичной власти служит nepотизм, включая политический протекционизм, при назначении на должности или продвижении по службе, а также при осуществлении иных дискреционных полномочий.

Здесь следует обратить внимание на следующее. В современных условиях коррупция в публичной сфере представляет собой не статичное многообразие ее известных проявлений, а динамический процесс развития и трансформаций коррупционных практики. В ходе такого процесса коррупционные практики мимикрируют и приспосабливаются к современным правилам и порядкам функционирования публичной власти, в том числе и к различным мерам по противодействию коррупции. Происходит преобразование и перетекание одних форм коррупции в другие, развивается их взаимосвязанность и интеграция, традиционные формы видоизменяются и возникают новые, ранее неизвестные формы, включая специфичные для определенных политических и государственных порядков.

В таком контексте представления коррупции nepотизм следует рассматривать в двух ипостасях.

С одной стороны nepотизм — это непосредственно одна из форм коррупции. Действительно коррупционная суть nepотизма состоит в том, что в результате использования публичным должностным лицом служебного

положения и доверенных ему государственно-властных полномочий и прав третье лицо получает неправомерное преимущество, противоправно извлекает нематериальную выгоду в форме назначения на должность в системе публичной власти вне зависимости от профессиональных качеств, опыта и способностей. А это в полной мере соответствует определению коррупции, результатом которой является извлечение нематериальную выгоду, и сущности ее институционального механизма [Нисневич, 2012а, с.101-109].

С другой стороны непотизм увеличивает вероятность возникновения конфликтов интересов, являющихся предпосылкой коррупционных практик, и ограничивает возможности их предотвращения и урегулирования, создает питательную среду для распространения форм коррупции, позволяющих извлекать материальную выгоду, а также для построения коррупционных иерархий и сетей в органах публичной власти.

Поэтому принципы и механизмы кадрового обеспечения публичной власти должны, в том числе купировать возможности проявления непотизма в любой форме.

В решении проблемы повышения качества кадрового обеспечения публичной службы, включая купирование проявлений непотизма, можно выделить два взаимосвязанных направления.

Первое направление – применение меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) при назначении на публичные административные должности и продвижении по службе [Мэннинг, Парисон, 2003, с.53].

При меритократическом подходе в основе организации кадрового обеспечения публичной власти лежит профессиональная конкуренция, реализуемая, прежде всего, в форме назначения на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на базе квалификационного отбора претендентов.

Укрепление принципа профессиональных качеств в кадровой политике и сокращение влияния nepoтизма способны повысить компетентность и одновременно снизить риски возникновения коррупционных отношений и создания коррупционных иерархий и сетей в органах публичной власти.

Второе направление — деполитизация деятельности публичных должностных лиц, занимающих административные должности публичной власти. Деполитизация исполнительных структур публичной власти на основе разделения политических и административных должностей во всех органах публичной власти призвана обеспечить организационное единство и согласованность работы всех исполнительных структур, ограничить влияние на их деятельность политического протекционизма, политической конъюнктуры и коррупции, повысить значение меритократического подхода при назначении и продвижении по службе.

В качестве значимой меры предупреждения и пресечения коррупционного поведения, включая конфликт интересов, статья 8 Конвенции ООН против коррупции [Конвенция ООН против коррупции, 2003] предлагает поощрять неподкупность, честность и ответственность публичных должностных лиц и применять кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения этими лицами публичных функций с одновременным установлением дисциплинарных и других мер ответственности за нарушения таких кодексов или стандартов.

Наиболее ярким примером подобных стандартов может служить введенный в действие в 1994 году в Великобритании кодекс поведения для публичных должностных лиц «Семь принципов публичной жизни», разработанный под руководством лорда М. Нолана независимым консультативным органом при правительстве — Комитетом по стандартам в публичной жизни [The seven principles..., 1994].

Этот кодекс включает семь принципов, которые «могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического,

исторического и культурного характера» [Как бороться с коррупцией, 2004, с.6], следующего содержания:

Самоотверженность — публичные служащие должны принимать решения только с учетом интереса всего общества. Они не должны принимать решения для того, чтобы получить финансовые или материальные блага для самих себя, своих семей или своих друзей.

Неподкупность — публичные служащие не должны ставить себя в положение, когда они берут на себя финансовые или иные обязательства перед внешними лицами и организациями, которые могут повлиять на исполнение ими их официальных обязанностей.

Объективность — при выполнении публичных функций, включая назначения на публичные должности, распределение контрактов или представление к наградам или материальным поощрениям, публичные служащие должны делать выбор на основе реальных достоинств.

Отчетность — публичные служащие подотчетны за свои решения и действия перед обществом и должны соглашаться на любую проверку, которая соответствует занимаемой ими должности.

Открытость — публичные служащие должны проявлять максимальную открытость всех решений и действий, которые они предпринимают. Они должны приводить обоснования для их решений и ограничивать информацию только тогда, когда этого требуют более широкие общественные интересы.

Честность — публичные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их публичным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых возникающих конфликтов таким образом, чтобы отстаивать общественные интересы.

Руководство — публичные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством методов руководства и личного примера.

Для предотвращения конфликтов интересов и, как следствие, проявлений коррупции необходимо не только, чтобы деятельность публичных должностных лиц основывалась на высоких моральных, нравственных и этических нормах и принципах, но и введение обязательных законодательных или регламентных норм, регулирующих их деятельность.

К таким нормам могут относиться: обязанность информировать вышестоящих руководителей или специальные, уполномоченные на то органы о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов; обязанность должностного лица, членов его семьи и ближайших родственников декларировать их финансовое и имущественное положение; временные и функциональные ограничения на выполнение оплачиваемой работы вне публичной службы и на работу в частном секторе после ухода в отставку для предотвращения «отложенного» конфликта интересов.

Одним из основных механизмов устранения конфликта интересов служит отстранение публичных должностных лиц от принятия решений по вопросам, в которых у них или их ближайших родственников могут быть личные интересы. Представляется, что наиболее целесообразно, чтобы такие решения принимали специально уполномоченные на это контрольные органы публичной власти.

Необходимо особо отметить, что декларирование публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения может не привести к желаемому результату, если такие декларации не будут подвергнуты проверки на достоверность специально уполномоченными органами публичной власти, обладающими для этого всеми необходимыми правами, полномочиями и ресурсами, и не будут официально опубликованы для возможности ознакомления с ними общественности и проверки «третьей стороной», естественно, в рамках права на частную жизнь. В мировой практике известны случаи, когда «политики учреждали орган, который лишь получает декларации, но ни одна из них не попадает в средства массовой информации и не становится достоянием

общественности, и, более того, у этого органа нет ни полномочий, ни ресурсов для проверки точности деклараций» [Как бороться с коррупцией, 2004, с.43].

Здесь также следует обратить внимание на то, что в дополнение к декларированию публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения, целесообразным представляется введение и таких мер как декларирование публичными должностными лицами и их родственниками источников доходов, введение ограничений и осуществление контроля над получением должностными лицами подарков и других преимуществ, введение некоторых ограничений для публичных должностных лиц на личное или семейное владение частной собственностью [Conflict of interests..., 2007].

Выявление и урегулирование конфликтов интересов, в которых в качестве возможного получателя материального дохода фигурирует непосредственно публичное должностное лицо, должно осуществляться и относиться, прежде всего, к компетенции соответствующих институтов административного контроля и прокуратуры, т.е. к системе внутреннего контроля публичной власти.

Оказать значимое содействие системе внутреннего контроля публичной власти в выявлении признаков возможного конфликта интересов с участием «третьих лиц» может упреждающий гражданский контроль [Нисневич, 2012б]. В качестве таких «третьих лиц» чаще всего могут выступать супруга или супруг, совершеннолетние дети и другие родственники публичного должностного лица. В настоящее время разработаны подходы к реализации упреждающего гражданского контроля с целью выявления признаков возможного конфликта интересов с участием указанных «третьих лиц». При выявлении по результатам гражданского контроля признаков возможного конфликта интересов дальнейшее расследование этой ситуации должно осуществляться в порядке административного контроля или прокуратурой.

Для анализа практических проблем выявления и предотвращения конфликта интересов целесообразным представляется использование метода анализа конкретных ситуаций (case-study) и рассмотрение в соответствии с этим методом конкретных примеров различных типов конфликта интересов на разных уровнях публичной власти в современных российских реалиях [Гуц, 2013].

Первым из таких примеров может служить ситуация с первым заместителем председателя Правительства Российской Федерации И. Шуваловым [Биография].

В 2000 году И. Шувалов становится главой аппарата Правительства Российской Федерации, а в 2003 году назначается на должность помощника Президента РФ, на которой он проработал до 2008 года. В 2008 году И. Шувалов назначается на должность первого заместителя председателя Правительства Российской Федерации. В 2009 году он был назначен «национальным координатором по делам СНГ», а с 2010 года – координатором работы федеральных органов власти на предмет рассмотрения обращения иностранных инвесторов и инвесторов РФ. После выборов Президента РФ 2012 года И. Шувалов остается на должности первого заместителя председателя Правительства РФ.

При этом на протяжении долгого времени в средствах массовой информации обсуждается тема обвинения И. Шувалова в конфликте интересов. Данное обвинение основано на том, что в декабре 2011 года Комиссия по ценным бумагам и биржам США опубликовала информацию о том, что И. Шувалов, который занимает пост первого заместителя председателя Правительства РФ, принимал участие в сделках по приобретению активов в США на сумму \$319 млн. [Сигал, 2012].

В 2012 году И. Шувалов и члены его семьи были обвинены в приобретении акций ОАО «Газпром» на сумму \$18 млн. через компанию Sevenkey, зарегистрированную на Багамских островах [Осипов, 2012]. Данная информация была опубликована в двух мировых газетах: «Financial

Times» (Великобритания) и «The Wall Street Journal» (США). Суть конфликта интересов состоит в том, что И. Шувалов, который, судя по его биографии, находился исключительно на государственной службе и никогда не работал в частном секторе, заработал значительное состояние, инвестируя в ценные бумаги, в том числе ОАО «Газпром». При этом И. Шувалов являлся советником по экономическим вопросам Президента РФ, когда правительство разрабатывало реформу «по либерализации торговли ценными бумагами, в результате проведения которой рыночные котировки акций ОАО «Газпром» резко выросли».

В СМИ также упоминается связь И. Шувалова с крупными российскими предпринимателями, в частности с такими как А. Мамут, Р. Абрамович, А. Усманов и С. Керимов [Мокроусова, Резник, 2012].

В результате указанных публикаций в Генеральную прокуратуру РФ был направлен запрос о деятельности И. Шувалова. По этому запросу Генеральной прокуратурой РФ была проведена проверка, которая нарушений в деятельности И. Шувалова и его супруги, которой юридически принадлежат все средства, не выявила, а «средства и имущество его (И. Шувалова) семьи и его самого были открыто задекларированы и представлены в совершенно прозрачной и доступной форме российским налоговым и надзорным органам» [Генеральная прокуратура..., 2012].

В данном случае нельзя говорить об очевидном конфликте интересов, так как сам И. Шувалов не принимал никаких решений по поводу ОАО «Газпром». Однако на настоящий момент проблему наличия или отсутствия конфликта интересов в ситуации с И. Шуваловым, как представляется, нельзя считать до конца решенной. Этот случай может рассматриваться как конфликт интересов с той точки зрения, что можно говорить о наличии определенных составляющих конфликта: публичного интереса и личной заинтересованности. Публичный интерес связан с исполнением И. Шуваловым должностных обязанностей в Правительстве Российской Федерации, включая реализацию экономических государственных программ.

С другой стороны, личный интерес потенциально можно рассматривать как интерес материального обогащения семьи И. Шувалова. Однако чтобы говорить о наличии конфликта интересов, необходимо понять, где сталкиваются личные интересы и публичный долг рассматриваемого должностного лица. Можно предположить, что конфликт заключается в обладании И. Шуваловым информации об экономическом развитии страны, включая информацию о том, какие компании будут развиваться и в какие компании лучше инвестировать свои средства, чем И. Шувалов и воспользовался, инвестируя свои деньги.

В качестве второго примера конфликта интересов может служить ситуация с бывшим мэром Москвы Ю. Лужковым. Конфликт интересов, в первую очередь, здесь связан с предпринимательской деятельностью супруги его супруги Е. Батуриной, что впоследствии стало одной из причин отставки мэра Москвы и недоверия к нему со стороны Президента РФ.

Е. Батурина являлась владельцем и президентом ЗАО «ИНТЕКО», которое осуществляет коммерческую деятельность в Москве [Официальный сайт ЗАО «ИНТЕКО»]. Эта компания начинала свою деятельность в Москве с оборудования сидениями Большой спортивной арены «Лужники», стадиона «Локомотив», крытого стадиона Спортивного комплекса «Олимпийский». Выигрывала конкурс на реконструкцию памятника «Рабочий и колхозница» в Москве, вела широкомасштабное строительство жилой (микрорайон «Волжский», квартал «Шуваловский» и другие) и коммерческой (многофункциональные комплексы ИНТЕКО_парков, «Сити-Палас» и другие) недвижимости.

Представляется, что в данном случае имели место признаки возможного конфликта интересов – с одной стороны мэр Москвы Ю. Лужков с определенным набором должностных обязанностей и возможностями административного влияния на территории города, а с другой – его супруга Е. Батурина, владеющая компанией, которая осуществляла строительство на территории Москвы. Должностные обязанности мэра Москвы Ю. Лужкова

являются публичным интересом, в то время как бизнес его супруги и функционирование ее компаний на территории города могут являться личным интересом мэра, так как успех бизнеса супруги принесет финансовую выгоду всей семье мэра. Такая ситуация представляет собой классический пример конфликта интересов, так как решения, принимаемые мэром Москвы могли напрямую содействовать предпринимательской деятельности его супруги. В данном конфликте интересов супруга мэра Е. Батурина являлась третьим лицом, которое могло влиять на исполнение обязанностей Ю. Лужковым на должности мэра, хотя Е. Батурина утверждала, что ее работа и деятельность супруга никаким образом не пересекается и не существует никаких причин говорить о конфликте интересов [Не понимаю почему..., 2010].

Изучение этой ситуации ни Контрольным управлением Президента РФ, ни прокуратурой не проводилось.

Конфликты интересов имеют место не только на федеральном и региональном уровне российской публичной власти, но и на муниципальном уровне, затрагивая процессы выборов, формирования бюджета, проведения различных конкурсов, назначения на должность. Часто конфликт интересов возникает при распределении органами публичной власти грантов между некоммерческими организациями. Здесь чаще всего возникает проблема аффилированности публичных должностных лиц с подобными организациями.

Примером такого типа конфликта интересов может служить ситуация в Новгородской области, при которой некоммерческая организация «Поисковая экспедиция «Долина»» получила 6 миллионов рублей в качестве субсидий [Ошаров, 2010]. При этом член НКО «Поисковая экспедиция «Долина» И. Неофитов, одновременно занимающий должность начальника управления по обеспечению деятельности ситуационного центра губернатора Новгородской области, являлся заместителем председателя конкурсной комиссии по распределению средств НКО. Личный интерес И. Неофитова,

который мог заключаться в получении гранта именно его организацией, явно сталкивался с публичным интересом должностного лица - заместителя председателя конкурсной комиссии. Занимая эту должность, И. Неофитов мог напрямую влиять на принятия решений по распределению средств для НКО. Прокуратура признала наличие в данной ситуации конфликта интересов, и И. Неофитов был привлечен к дисциплинарной ответственности.

Представленный анализ проблемы конфликта интересов и рассмотрение конкретных ситуаций таких конфликтов в современных российских реалиях показывает, что наличие конфликта интересов действительно создает угрозу возникновения коррупционных отношений в сфере публичной власти. Для предотвращения конфликта интересов в сфере публичной власти необходимо нормативно-правовое регулирование деятельности публичных должностных лиц, направленное на выявление и предупреждение таких конфликтов, а также соответствующая административная регламентация действий и внедрение кодексов деловой и профессиональной этики публичных должностных лиц.

Бизнес. Толковый словарь. М.: ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир», 1998.

Биография. Игорь Шувалов. // Ведомости. URL:

<http://www.vedomosti.ru/persons/3973/%D0%98%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%8C%20%D0%A8%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B2>

Генеральная прокуратура проверила состояние вице-преьера Шувалова // Балтийское информационное агентство. 2012. 28 марта. URL: <http://www.baltinfo.ru/2012/03/28/Genprokuratura-proverila-sostoyanie-vitce-premera-Shuvalova-268520>

Гуц Н.А. Конфликт интересов как ключевая проблема функционирования государственной власти в России. Выпускная квалификационная работа. НИУ ВШЭ, 2013.

Как бороться с коррупцией. Управление экономической и природоохранной деятельностью ОБСЕ, 2004. URL:

http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf

Конвенция ООН против коррупции. 2003. URL:

http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp?year=2000

Мокроусова Ирина, Резник Ирина Как друзья-олигархи влияли на карьеру Игоря Шувалова, а он – на их бизнес // Ведомости. 2012. 14 мая. URL: http://www.vedomosti.ru/library/news/1735247/interesy_bez_konfliktov?full#cut

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Издательство «Весь Мир», 2003.

Не понимаю почему, руководители страны делают вид, что ничего не происходит. Скайп-интервью Елены Батуриной. // The New Times. 2010. 20 сентября. URL: <http://newtimes.ru/articles/detail/27723/#>

Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития. М.: КНОРУС, 2012а.

Нисневич Ю.А. Участие граждан в упреждающем контроле коррупции // Общественные науки и современность. 2012б. №3. С.69-78.

Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования. 2012. 19 октября. Банк документов Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/5>

Осипов Иван Игоря Шувалова снова заподозрили в конфликте интересов // Forbes. 2012. 28 марта. URL: <http://www.forbes.ru/news/80560-ft-semya-shuvalova-v-2004-godu-kupila-aktsii-gazproma-18-mln>

Официальный сайт ЗАО «ИНТЕКО», <http://zaointeco.ru>

Ошаров Роман Конфликты интересов и непрозрачные НКО // Голос Америки. 2010. 25 октября. URL: <http://www.golos-ameriki.ru/content/ngo-russia-money-issues/1533464.html>

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.

Сигал Евгений А перед ним разбитая элита// Журнал «Коммерсантъ Деньги». 2012. №3 (860). 23 января. URL: <http://kommersant.ru/doc/1848427>

Федеральный закон №273 от 25 декабря 2008г. «О противодействии коррупции».

Act on preventing of the conflict of interest in exercise of public office. Официальный сайт Верховного Суда Республики Хорватия, www.vsrh.hr. URL: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf

Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review. Sigma paper no. 36. Sigma. OECD. EU. 2007. 18 June. URL: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/rev1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/rev1)

Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC, 2004.

Thailand Constitution 2007. Chapter XII Inspection of the Exercise of State Power. Asian Legal Information Institute, www.asianlii.org. URL: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/>

The seven principles of public life. The Committee on Standards in Public Life, 1994. URL:
<http://www.public-standards.gov.uk>