

Ю.А. НИСНЕВИЧ

Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции*

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.

The author analyzes different approaches to presenting and typology of conflict of interests. The methods and mechanisms of prevention such conflicts, including the relief of symptoms of nepotism, declaration of public officials and their relatives, financial and property status, implementation of codes and standards of conduct for public officials are considered. The concrete situations of conflict of interests in contemporary Russian reality are represented.

Keywords: corruption, conflict of interests, public authority, public officials.

С точки зрения влияния человеческого фактора и поведенческого аспекта одной из центральных проблем предупреждения коррупции 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-Акерман, 2003, с. 99–103].

Конфликт интересов в общем случае – ситуация, возникающая, 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 опасность возникновения коррупции, что во многих государствах она регулируется не только на законодательном уровне, как, например, в Хорватии, где при-

* Исследование осуществлено в рамках Программы “Научный фонд НИУ–ВШЭ” в 2013–2014 гг. (проект № 12-01-0150).

нят специальный закон о предотвращении конфликта интересов (http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf), но и на конституционном уровне, как, например, в Таиланде (<http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/>).

В статье 10 Федерального закона № 273 от 25 декабря 2008 г. “О противодействии коррупции” (Российская газета, 30 декабря 2008 г.) 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... 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 партнеры по предпринимательской или политической деятельности.

Принципиально важно, что в отличие от российского законодательства Независимая комиссия по противодействию коррупции ОЭСР разделяет личную заинтересованность на два типа: материальную и нематериальную [Managing... 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 важно декларирование материальных интересов должностными лицами. Личная заинтересованность, не содержащая финансового аспекта в указанном выше смысле, чаще всего возникает из родственных или дружественных отношений. Такой тип личной заинтересованности также 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.

Представления об общественном долге публичных должностных лиц предполагают, 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 ими своих обязанностей.

Согласно исследованию Независимой комиссии по противодействию коррупции ОЭСР, конфликт интересов делится на три вида: фактический конфликт интересов, выявленный, или наблюдаемый, конфликт интересов и потенциальный конфликт интересов.

Фактический конфликт интересов – это прямой конфликт между общественным долгом и служебными обязанностями, с одной стороны, и личным интересом публич-

ного должностного лица – с другой. Такой конфликт интересов уже существует, его можно идентифицировать и утверждать, что в данной ситуации наличествует конфликт интересов.

Второй тип конфликта интересов – ситуация, когда конфликт только начинает зарождаться и подразумевается, и это проявляется в том, что должностные лица принимают неверные, неэффективные решения при исполнении своих должностных обязанностей и с определенной степенью вероятности можно утверждать, что первопричиной таких действий оказываются личные интересы должностных лиц. Третий тип конфликта интересов появляется тогда, когда должностное лицо, имея свой личный интерес, впоследствии может оказаться в положении, при котором этот интерес входит в конфликт с его публичным долгом. То есть уже существует личная заинтересованность, она идентифицирована. Однако нельзя точно утверждать, возникнет ли ситуация конфликта интересов в будущем или нет, так как в настоящий момент никакого конфликта нет.

Таким образом, типологию конфликтов интересов можно описать следующим образом: конфликт интересов, который уже существует на данный момент; конфликт интересов, который только начинает проявляться и налицо первые его признаки; и наконец, конфликт интересов, имеющий лишь потенциальный характер. То есть личный интерес должностного лица подразумевает возможное появление конфликта, но не дает гарантии его возникновения.

Очевидно, что нельзя полностью избежать ситуаций, когда возникают конфликты интересов и личные интересы публичных должностных лиц вступают 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 ОЭСР предлагает четыре принципа, на которых должно основываться урегулирование и предупреждение конфликта интересов в сфере публичной власти. Первый принцип – защита публичного интереса. Служение публичному интересу – долг публичного должностного лица, обязанного 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, победивших 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. Он 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, вовлеченных в конфликт интересов. Открытое декларирование чиновником своих личных интересов – первый шаг 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 конфликта интересов.

Третий принцип – принцип личной ответственности. В соответствии с ним публичное должностное лицо несет личную ответственность за соблюдение баланса между публичным и личным интересом. Каждое должностное лицо, находясь на публичной службе, обязано декларировать и идентифицировать свои личные интересы, понимая,

что не только процедуры и законы предупреждают и регулируют ситуации конфликта интересов, но и оно само ответственно за предупреждение конфликтных случаев.

Четвертый принцип – принцип “культурной” организации при исполнении должностных обязанностей. Важная составляющая отправления публичной службы – ее культурный аспект, к которому относится внедрение принципов честности и беспристрастности в систему принятия решений. Существует ряд механизмов, направленных на повышение культурного уровня публичных должностных лиц и работы публичной власти в целом, в частности это проведение тренингов, в ходе которых четко разъясняется суть конфликта интересов и предлагаются способы его избежания. Немаловажно и введение системы поощрений и санкций за выполняемую работу и др.

Министерство труда и социальной защиты РФ в 2012 г. подготовило обзор типовых ситуаций конфликта интересов и порядка их разрешения (<http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/5>). В данном обзоре рассматриваются типовые ситуации конфликта интересов, когда государственный служащий:

– участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления и в принятии кадровых решений в отношении родственников и иных лиц, с которыми связана его личная заинтересованность;

– выполняет оплачиваемую работу вне государственной службы;

– владеет ценными бумагами и банковскими вкладами;

– получает подарки и услуги от физических и юридических лиц;

– имеет имущественные обязательства и участвует в судебных разбирательствах;

– участвует в осуществлении отдельных функций государственного управления в отношении организации, владельцем, руководителем или работником которой он являлся до поступления на государственную службу;

– ведет переговоры о трудоустройстве после увольнения с государственной службы на работу в организацию, в отношении которой он осуществляет отдельные функции государственного управления;

– нарушает установленные запреты, в том числе использует информацию, полученную в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступную широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ при совершении коммерческих операций.

Первоочередной мерой предотвращения и урегулирования конфликта интересов в типовых ситуациях должно стать уведомление государственным служащим представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности в письменной форме. При этом определение степени личной заинтересованности, представляющей собой квалифицирующий признак возникновения конфликта интересов, – ответственность 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. Если же он 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.

Важнейшая предпосылка возникновения конфликта интересов в системе публичной власти – nepoтизм, 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 практик. 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, включая специфичные для определенных политических и государственных порядков.

В таком контексте представления о коррупции непотизм следует рассматривать в двух ипостасях. С одной стороны, непотизм – одна из форм коррупции. Ведь коррупционная суть непотизма 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, результат которой – извлечение нематериальной выгоды, и сущности ее институционального механизма [Нисневич, 2012^a, с. 101–109].

С другой стороны, непотизм увеличивает вероятность возникновения конфликтов интересов как предпосылки коррупционных практик и ограничивает возможности их предотвращения и регулирования, 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 предупреждение проявлений непотизма, можно выделить два взаимосвязанных направления. Первое – применение меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) при назначении на публичные административные должности и продвижении по службе [Мэннинг, Парисон, 2003, с. 53]. При таком подходе в основу организации кадрового обеспечения публичной власти кладется 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 непотизма 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, на основе разделения политических и административных должностей на всех уровнях. Это необходимо для обеспечения организационного единства и согласованности работы всех исполнительных структур, ограничения влияния на их деятельность политического протекционизма, политической конъюнктуры и коррупции, повышения значения меритократического подхода при назначении и продвижении по службе.

В качестве значимой меры предупреждения и пресечения коррупционного поведения, включая конфликт интересов, ст. 8 Конвенции ООН против коррупции (http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp?year=2000) 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 яркий пример подобных стандартов – введенный в действие в 1994 г. 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 (<http://www.public-standards.gov.uk>). Данный кодекс включает семь принципов,

которые “могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического, исторического и культурного характера” (http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf). Это:

– *самоотверженность*: публичные служащие должны принимать решения только с учетом интересов всего общества. Они не вправе принимать решения для получения финансовых или материальных благ для самих себя, своих семей или своих друзей;

– *неподкупность*: публичные служащие не должны оказываться в положении берущих 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 обществу, должны соглашаться на любую проверку, которая соответствует занимаемой ими должности;

– *открытость*: публичные служащие обязаны проявлять максимальную открытость всех своих решений и действий. Необходимо обосновывать эти решения и ограничивать информацию только тогда, когда ситуация связана с требованиями более широких общественных интересов;

– *честность*: публичные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их публичным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения возникающих конфликтов с целью отстаивания общественных интересов;

– *руководство*: публичные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством методов руководства и личного примера (подробнее см. [Оболонский, 2011]).

Для предотвращения конфликтов интересов и, как следствие, проявлений коррупции деятельность публичных должностных лиц должна основываться на высоких моральных, нравственных и этических нормах и принципах. Необходимо также 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 наиболее целесообразным принятие таких решений специально уполномоченными на это контрольными органами 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 проверены специально уполномоченными органами публичной власти, обладающими для этого всеми необходимыми правами, полномочиями и ресурсами, и не будут официально опубликованы для 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” (http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf).

Следует обратить внимание на то, что в дополнение к декларированию публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения целесообразно ввести и такие меры, как декларирование источников доходов, их ограничения и осуществление контроля над получением подарков и других преимуществ, некоторые ограничения для публичных должностных лиц на личное или семейное владение частной собственностью ([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)). Выявление и урегулирование конфликтов интересов, в которых в качестве возможного получателя материального дохода фигурирует непосредственно публичное должностное лицо, должны осуществляться соответствующими институтами административного контроля и прокуратуры, то есть системой 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 [Нисевич, 2012⁶, с. 69–78]. Это могут быть супруга или супруг, совершеннолетние дети и другие родственники публичного должностного лица. 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 целесообразно использование метода анализа конкретных ситуаций и рассмотрение в соответствии с этим методом конкретных примеров различных типов конфликта интересов на разных уровнях публичной власти в современных российских реалиях [Гуц, 2013]. Одним из примеров может служить ситуация с первым заместителем председателя Правительства РФ И. Шуваловым [Биография].

В 2000 г. Шувалов становится главой аппарата Правительства РФ, а в 2003 г. помощником Президента РФ, где он проработал до 2008 г. В 2008 г. Шувалов назначается на должность первого заместителя Председателя Правительства РФ. В 2009 г. он становится “национальным координатором по делам СНГ”, а с 2010 г. – координатором работы федеральных органов власти на предмет рассмотрения обращения иностранных инвесторов и инвесторов РФ. После выборов Президента РФ 2012 г. Шувалов остается на должности первого заместителя Председателя Правительства РФ. При этом в течение долгого времени в средствах массовой информации обсуждается тема обвинения Шувалова в конфликте интересов. Основанием послужила опубликованная в декабре 2011 г. Комиссией по ценным бумагам и биржам США информация о том, что Шувалов, будучи первым заместителем Председателя Правительства РФ, принимал участие в сделках по приобретению активов в США на сумму 319 млн долл. [Сигал, 2012].

В 2012 г. Шувалов и члены его семьи обвинялись в приобретении акций ОАО “Газпром” на сумму 18 млн долл. 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 в том, что Шувалов, судя по его биографии, находясь исключительно на государственной службе и никогда не работая в частном секторе, заработал значительное состояние, инвестируя в ценные бумаги, в том числе ОАО “Газпром”. При этом Шувалов был 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 Шувалова с крупными российскими предпринимателями, в частности с А. Мамутом, Р. Абрамовичем, А. Усмановым и С. Керимовым [Мокроусова, Резник, 2012].

В результате указанных публикаций в Генеральную прокуратуру РФ был направлен запрос о деятельности Шувалова. Была проведена проверка, не выявившая нарушений в деятельности Шувалова и его супруги, юридически владеющей всеми средствами, а “средства и имущество его (Шувалова) семьи и его самого были открыто задекла-

рированы и представлены в совершенно прозрачной и доступной форме российским налоговым и надзорным органам” [Генеральная... 2012].

В данном случае нельзя говорить об очевидном конфликте интересов, так как сам Шувалов не принимал никаких решений по поводу ОАО “Газпром”. Однако на настоящий момент проблему наличия или отсутствия конфликта интересов в ситуации с Шуваловым, как представляется, нельзя считать до конца решенной. Этот случай может рассматриваться как конфликт интересов с точки зрения существования определенных составляющих конфликта: публичный интерес и личная заинтересованность. Публичный интерес связан с исполнением Шуваловым должностных обязанностей в Правительстве РФ, включая реализацию экономических государственных программ, а личный интерес потенциально можно рассматривать как интерес материального обогащения семьи Шувалова. Однако, чтобы признать наличие конфликта интересов, необходимо понять, где сталкиваются личные интересы и публичный долг рассматриваемого должностного лица. Можно предположить, что конфликт заключается в обладании Шуваловым эксклюзивной информацией об экономическом развитии страны и мерах, предпринимаемых в связи с этим правительством, включая информацию о том, какие компании будут развиваться и в какие компании лучше инвестировать свои средства.

В качестве другого примера конфликта интересов может служить ситуация с бывшим мэром Москвы Ю. Лужковым. В первую очередь он связан здесь с предпринимательской деятельностью его супруги Е. Батуриной, которая была владельцем и президентом ЗАО “ИНТЕКО”, осуществлявшем коммерческую деятельность в Москве. Эта компания начинала с оборудования пластмассовыми креслами 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 др.) 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 Лужков с определенным набором должностных обязанностей и возможностями административного влияния на территории города, а с другой – его супруга, владеющая компанией, осуществлявшей строительство на территории Москвы. Должностные обязанности мэра Москвы Лужкова являются публичным интересом, в то время как бизнес его супруги и функционирование ее компаний на территории города могут быть личным интересом мэра, ибо 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 успеху предпринимательской деятельности его супруги. В данном конфликте интересов супруга мэра Батурина являлась третьим лицом, которое могло влиять на исполнение Лужковым своих должностных обязанностей, хотя Батурина утверждала, что ее работа и деятельность супруга никак не пересекаются и не существует никаких причин говорить о конфликте интересов [Не понимаю... 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, 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 нередко 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 млн руб. в качестве субсидий [Ошаров, 2010]. При этом член НКО

И. Неофитов, одновременно занимающий должность начальника управления по обеспечению деятельности ситуационного центра губернатора Новгородской области, был заместителем председателя конкурсной комиссии по распределению средств НКО. Личный интерес Неофитова, заключавшийся в получении гранта именно его организацией, явно сталкивался с публичным интересом должностного лица – заместителя председателя конкурсной комиссии. Занимая эту должность, Неофитов мог напрямую влиять на принятие решений по распределению средств для НКО. Прокуратура признала наличие в данной ситуации конфликта интересов, и Неофитов был привлечен к дисциплинарной ответственности.

Представленный анализ показывает, что наличие конфликта интересов действительно создает угрозу возникновения коррупционных отношений в сфере публичной власти. Для его предотвращения 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.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бизнес. Толковый словарь. М., 1998.

Биография. Игорь Шувалов // Ведомости (<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-премьера Шувалова // Балтийское информационное агентство. 2012. 28 марта.

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

Мокроусова И., Резник И. Как друзья-олигархи влияли на карьеру Игоря Шувалова, а он – на их бизнес // Ведомости. 2012. 14 мая.

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.

Не понимаю, почему руководители страны делают вид, что ничего не происходит. Скайп-интервью Елены Батуриной // The New Times. 2010. 20 сентября.

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

Нисневич Ю.А. Участие граждан в упреждающем контроле коррупции // Общественные науки и современность. 2012^б. № 3.

Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011.

Осипов И. Игоря Шувалова снова заподозрили в конфликте интересов // Forbes. 2012. 28 марта.

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

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

Сигал Е. А перед ним разбитая элита // Коммерсантъ-Деньги. 2012. № 3 (860). 23 января.

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