Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет   
«Высшая школа экономики»

###### Факультет прикладной политологии

###### Кафедра политического поведения

###### БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

На тему

Конфликт интересов как ключевая проблема функционирования государственной власти в России

Студент группы № 441

Гуц Наталья Андреевна

Руководитель ВКР

Профессор НИУ ВШЭ Нисневич Юлий Анатльевич

Москва - 2013

**Содержание.**

**Введение**2

**Глава 1. Конфликт интересов в государственном секторе**7

§1.1. Публичные должностные лица. Определение.7

§1.2. Конфликт интересов. Определение..7

§1.3. Причины, условия и последствия конфликта интересов..13

§1.4. Основные принципы и инструменты урегулирования конфликта интересов в государственном секторе..18

**Глава 2. Законодательное закрепление института конфликта интересов в России и анализ ситуаций конфликта интересов в реалиях российской власти**24

§2.1. Анализ законодательства Российской Федерации на предмет закрепления в нем института конфликта интересов и мер по его урегулированию.24

§2.2. Анализ текущей ситуации.34

**Глава 3. Разработка мер и механизмов по предупреждению и урегулированию конфликта интересов в Российской Федерации**41

**Заключение**54

**Список использованной литературы**57

**Приложения**61

**Введение.**

Проблема возможности возникновения конфликта интересов на сегодняшний день является проблемой не только экономической сферы, но и других сфер общественной жизни. И в первую очередь, необходимо говорить о возможности возникновения конфликта интересов в политике, а точнее в управлении государством. С возникновением конфликта интересов встает проблема коррупции в политическом секторе, что ведет к снижению качества государственного управления, так как принимаемые решения направлены не на повышение эффективности работы государства и развития общества, а на удовлетворение личных интересов должностных лиц. Такая постановка проблемы помогает нам сделать вывод об актуальности темы возникновения конфликта интересов в процессе функционирования государственной власти и необходимости глубокого исследования этого феномена. Актуальность данной темы также подтверждается и растущей ролью законодательного закрепления института конфликта интересов в Российской Федерации, применения механизмов урегулирования конфликта интересов как методов противодействия коррупции в государственном секторе.

Более того, сейчас такая проблема как конфликт интересов в государственном секторе затрагивается исследователями различных сфер. Мы можем обнаружить работы по этой теме в политологических исследованиях, в юриспруденции, в журналистских расследованиях.

В политологии конфликт интересов рассматривается с научной точки зрения, опираясь на конкретные случаи из политической практики, что придает подобным исследованиям прикладной характер. Такое изучение данного феномена помогает определить то, как влияет конфликт интересов на работу органов власти в государстве, к каким именно последствиям ведет возникновение конфликта интересов в государственной власти, как это отражается на обществе.

Как было сказано выше, исследование «конфликта интересов» также можно обнаружить в юриспруденции и журналистике.

В юриспруденции работа по теме «конфликт интересов» представляет собой ряд процедур по урегулированию данного феномена, что подразумевает собой разработку ряда законов, которые определяют, что такое конфликт интересов, как определить наличие конфликта интересов в той или иной ситуации и как урегулировать данное явление законодательно.

В журналистике тема «конфликт интересов» раскрывается с помощью журналистских расследований. Здесь подразумеваются различные статьи, которые повествуют о конкретных ситуациях, где был обнаружен конфликт интересов.

Однако важно отметить, что тема «конфликт интересов» является достаточно новой для Российской Федерации. К примеру, только в 2004 году появилось упоминание о конфликте интересов в Федеральном законе №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где регламентируются некоторые правила несения службы гражданскими служащими в целях избегания конфликта интересов на службе (Статья 19. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе ФЗ №79[[1]](#footnote-1)). Уже позже в 2007 году вышел Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» №25, однако в этом законе нет отдельной статьи, посвященной урегулированию конфликта интересов. В документе представлены только некоторые правила, которые регламентируют работу муниципальных служащих (Статья 11, Статья 12). В 2008 году в утвержденном Национальном плане по борьбе с коррупцией необходимость разрешения конфликта интересов является одной из необходимых мер по противодействию коррупции.

Как уже было сказано выше тема «конфликт интересов» достаточно новая для российской исследовательской среды. Поэтому для данного исследования также необходимо изучить труды зарубежных авторов, а также зарубежные законодательства. К примеру, работа Организации экономического сотрудничества и развития «Conflict of interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review» посвящена исследованию конфликта интересов в публичном секторе, анализу конкретных случаев и выработке мер по регулированию конфликта интересов в работе государственных органов. Что касается российский исследователей конфликта интересов и его влияния на общество и государство, то в работе были использованы труды таких исследователей, как Дедов Д. И., Нисневич Ю. А., Конов А., Яковлев А., Панфилова Е. А. и др.

Однако перейдем к структуре данной работы и определим предмет и объект данного исследования. Исходя из заданной темы «Конфликт интересов как ключевая проблема функционирования государственной власти в России», мы можем определить **объект** данного исследования – государственная власть РФ.

**Предмет** данной работы: конфликт интересов как один из один из факторов, влияющих на работу государственной власти РФ.

Основной **целью** данного исследования является доказательство того, что конфликт интересов является одной из проблем работы государственной власти Российской Федерации, и разработка ряда мер и механизмов по предупреждению и урегулированию конфликта интересов.

**Задачи:**

1. Изучить явление «конфликт интересов» по научно-исследовательским и прикладным публикациям отечественных и зарубежных авторов.
2. Проанализировать законодательство на предмет закрепления в нем института урегулирования конфликта интересов.
3. Исследовать конкретные кейсы, отражающие проблему возникновения конфликта интересов в Российской Федерации
4. Разработать и проанализировать возможные методы регулирования конфликта интересов в органах власти РФ, опираясь на российское и международное законодательство, а также российский и зарубежный опыт возникновения и разрешения конфликтов интересов.

**Гипотеза** данной работы определяется следующим образом: недостаточный уровень урегулирования конфликта интересов в России является причиной его широкого распространения в реалиях российской власти.

**Положение, выносимые на защиту:**

* Недостатки в системе урегулирования конфликта интересов являются одной из причин распространения этого феномена в системе функционирования государственной власти в России.

Приступая к исследованию конфликта интересов в российской государственности, мы должны определить **методологию** данного анализа. В данном случае необходимо опираться на неоинституциональный подход, так как основное внимание при исследовании будет уделяться политическим институтам и формальным и неформальным нормам, на базе которых эти политические институты функционируют.

В границах данной методологии будут использованы следующие методы:

* Правовой анализ: анализ документов (законов, указов, постановлений),
* Метод Case-study,
* Проектирование (разработка мер и механизмов по изменению текущей ситуации).

Структура работы включает три главы, заключение и список использованной литературы:

* Глава 1 посвящена раскрытию темы конфликта интересов, определению данного феномена и рассмотрению взглядов российских и зарубежных исследователей на проблему конфликта интересов в системе функционирования государственной власти, затрагивает анализ российского и зарубежного законодательства на предмет регулирования конфликта интересов.
* Глава 2 раскрывает основные принципы законодательного закрепления института конфликта интересов, а также отражает проблему конфликта интересов на примере конкретных случаев из российской действительности.
* Глава 3 посвящена выработке конкретных механизмов регулирования конфликта интересов в работе органов государственной власти в Российской Федерации, основываясь на уже сложившихся принципах функционирования власти в стране и на международный опыт регулирования конфликта интересов.
* Заключение: подведение итогов исследования.

Таким образом, нам предстоит сделать комплексный анализ такого феномена как конфликт интересов в системе функционирования государственной власти РФ, понять, насколько глубока данная проблема именно для российской государственности, и спроектировать меры, которые помогут урегулировать конфликт интересов в работе органов власти Российской Федерации.

**Глава 1. Конфликт интересов в государственном секторе.**

**§1.1. Публичные должностные лица. Определение.**

Прежде, чем мы определим, что такое конфликт интересов, как его идентифицировать и какие механизмы урегулирования конфликта интересов в государственном секторе мы имеем, необходимо понять, о ком именно мы будем говорить в данном исследовании.

В первую очередь, стоит отметить, что ситуация возникновения конфликта интересов в органах государственной власти и в системе функционирования государства относится не только к государственным служащим, но к значительно более широкому кругу лиц. В данном исследовании при изучении конфликта интересов мы будем опираться на понятие «публичное должностное лицо», которое обозначает «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица» и «любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу»[[2]](#footnote-2). Следовательно, публичное должностное лицо подразумевает под собой и государственных гражданских служащих, муниципальных служащих и другие категории лиц, представленные в действующем законодательстве.

**§1.2. Конфликт интересов. Определение.**

Сейчас выражение «конфликт интересов» используется достаточно широко. Конфликт интересов описывает ситуацию, с который мы можем сталкиваться ежедневно. «Конфликт интересов в общем случае — ситуация, которая возникает в тех случаях, когда человек (или [фирма](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/19138)) действует одновременно в двух или нескольких различных ипостасях и цели этих действий расходятся между собой».[[3]](#footnote-3)Такая ситуация подразумевает под собой этический выбор между двумя обязанностями.[[4]](#footnote-4) Выбор происходит между вопросами: что я должен сделать и что я обязан сделать. Однако особую роль такое решение играет в системе функционирования государственной службы.

Функционирование государственной службы, в свою очередь, подразумевает под собой определенный набор правил, на основе которых осуществляется деятельность государственных служащих. Особое внимание всегда уделяется такому аспекту как поведение чиновников во время несения службы, в рамках которого регламентируется такое явление как конфликт интересов. Этот термин фигурирует во многих законодательных актах, законах и постановлениях, касающихся регулирования поведения на государственной службе. Здесь мы можем упомянуть как российские, так и международные документы. Например, в российском законе о «Противодействии коррупции»[[5]](#footnote-5) или в Хартии города Нью-Йорка[[6]](#footnote-6) есть отдельные статьи или главы, посвященные проблеме возникновения конфликта интересов во время несения государственной службы.

В различных источниках дается приблизительно одинаковое определение конфликта интересов среди должностных лиц. К примеру, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет конфликт интересов как конфликт между общественным долгом и личным интересом во время исполнения обязанностей, когда личные интересы чиновника влияют на выполнение работы.[[7]](#footnote-7)

В другой работе «Conflict of interests in the public sector»[[8]](#footnote-8), посвященной изучению конфликта интересов на государственной службе, это явление описывается как ситуация, где государственный служащий подвержен влиянию своих собственных, личных интересов, которые, в свою очередь, влияют на его деятельность на службе. В российском законодательстве в законе «О противодействии коррупции» «под конфликтом интересов …понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение 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»[[9]](#footnote-9).

В итоге мы видим, что все определения сводятся к ситуации столкновения личной заинтересованности и исполнения общественного долга. Однако когда мы говорим о конфликте интересов, необходимо дать интерпретацию этих двух понятий «личная заинтересованность» и «общественный долг», ведь именно между этими явлениями возникает конфликт.

**Личные интересы.**

В контексте изучения конфликта интересов личная заинтересованность подразумевает под собой не только личный, профессиональный или бизнес интерес одного человека, но также и целой социальной группы, к которой он может принадлежать. К таким социальным группам чаще всего относят друзей, родственников, а также конкурентов и потенциальных соперников[[10]](#footnote-10), так как в любом случае во взаимодействии с такими группами может возникнуть личный интерес для решения определенной проблемы и получения выгод. Получение выгоды, в свою очередь, является одной из основных составляющих личного интереса.

Независимая комиссия по противодействию коррупции (Independent commission against corruption) делит личную заинтересованность на два типа: материальная и нематериальная[[11]](#footnote-11). Материальный интерес включает в себя возможность получения именно финансовых выгод. Под финансовыми выгодами, в свою очередь, подразумеваются не только денежные средства в буквальном смысле, но также частная собственность или, к примеру, акции. Поэтому важным является точное декларирование материальных интересов должностными лицами.

Нематериальный интерес не содержит финансового аспекта. Такая личная заинтересованность чаще всего возникает из родственных или дружественных отношений. Также такой тип личной заинтересованности может возникнуть, когда лицо вовлечено в работу каких-либо общественных организаций. Здесь личный интерес основан на личной включенности в развитие организации, которая может стать источником последующего конфликта между общественным долгом государственного служащего и его собственными интересами.

**Общественный или публичный интерес.**

Когда мы говорим об общественном долге должностных лиц, то имеем в виду то, что публичные интересы чиновников обязательно стоят выше их личных интересов в системе принятия решений во время исполнения ими своих обязанностей. Вообще мы можем утверждать, что данный принцип применяется к достаточно широкому кругу лиц: государственные служащие, муниципальные служащие, члены комитетов и советов, преподаватели государственных университетов и др.[[12]](#footnote-12)

Публичный интерес может быть определен как интерес всего общества в целом, коллективный интерес, состоящий из суммы интересов каждого члена общества.

Стоит отметить, что дать четкое определение понятию «общественному интересу» достаточно проблематично. Однако существуют некоторые неотъемлемые составляющие данного определения. В их число входит[[13]](#footnote-13):

* Исполнение должностных обязанностей на основе формально – прописанных документов.
* Прохождение службы на основе установленных этических стандартов, то есть, к примеру, согласно кодексу этики и пр.

Если говорить именно об этической составляющей общественного долга, то в разных странах существуют различные этические требования к поведению должностных лиц. К примеру, в Австралии существует «The Public Sector Act» 1994 года, где прописаны пять основных этических принципов для государственных служащих, в США действует кодекс этического поведения государственных служащих (Ethics in Government Act of 1978)[[14]](#footnote-14). В российском законодательстве этические требования представлены в статьях 17 и 18 ФЗ №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года[[15]](#footnote-15), данные требования относятся именно к такой категории лиц как государственные служащие. В Китае существует «восемь правил чести и доблести» государственных служащих, которые регулируют поведение чиновников[[16]](#footnote-16). В Великобритании работает «Моральный кодекс гражданского служащего», где прописаны этические составляющие поведения: порядочность, объективность, бескорыстие, открытость и др.[[17]](#footnote-17)

Однако вернемся к конфликту интересов. Объяснение того, что является конфликтом интересов на службе, занимает особое место в регламентировании поведения должностных лиц. Понимание и урегулирование конфликта интересов помогает чиновникам идентифицировать это явление и избегать ситуаций, когда личный интерес может повлиять на исполнение обязанностей.

Еще в начале главы были представлены несколько определений конфликта интересов. Однако важным также остается понять сущность данного явления. Согласно исследованию явления «конфликт интересов» независимой комиссией по противодействию коррупции (ICAC) «конфликт интересов» делится на три вида: фактический конфликт интересов (actual conflict of interests), очевидный или явный конфликт интересов (perceived or apparent) и потенциальный конфликт интересов (potential conflict of interests).

Первый тип (фактический конфликт интересов) - прямой конфликт между общественным долгом и обязанностями на службе и личным интересом чиновника. Такой конфликт интересов *уже существует*, его легко идентифицировать. Мы можем утверждать о существовании конфликта интересов.

Второй типа конфликта интересов – ситуация, когда конфликт только *подразумевается*, или только *начинает* зарождаться, и это проявляется в том, что должностные лица принимают неверные решения при исполнении своих должностных обязанностей, на что вероятно влияют личные интересы чиновника. Иначе говоря, мы видим, что должностное лицо принимает неэффективные решения, и это позволяет нам *подозревать* данное лицо в том, что данные решения принимаются под влиянием его личных интересов.

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

В итоге, согласно критериям, представленным выше, мы кратко можем описать типологию конфликтов 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 уже имеет свой личный интерес, что подразумевает возможное появление конфликта, но не дает точной гарантии его возникновения.

Определение конфликта интересов, понимание того, что есть общественный долг, а что есть личная заинтересованность, попытки классифицировать конфликт интересов должны помочь идентифицировать конфликт интересов на практике, что является иногда достаточно непростой задачей. Здесь важным является *определить, может ли личный интерес должностного лица влиять на процесс принятия им служебных решений.* Трудность такой идентификации в том, что мы не можем точно узнать, насколько лицо подвергнуто влиянию своих интересов, а личные интересы, в свою очередь, присутствуют у любого человека. Отсюда следует, что главной задачей при работе с конфликтом интересов является вопрос его урегулирования и предотвращения, то есть нахождения определенного баланса между общественным долгом и личным интересом на службе.

**§1.3. Причины, условия и последствия конфликта интересов.**

**Причины возникновения конфликтов интересов.**

Возникновение конфликта интересов при исполнении должностных обязанностей может быть обусловлено рядом причин. В первую очередь, все эти причины сводятся к нарушению процедур и правил прохождения государственной службы должностным лицом. Сюда мы можем отнести отклонение от законодательной основы, неэффективное исполнение своих обязанностей, нарушение служебного поведения, нарушение запретов, несоблюдение закона и интересов общества.

Однако также стоит упомянуть и ряд условий возникновения конфликта интересов. К одним из таких условий можно отнести недостаточно точно прописанные процедуры и противоречия в законодательной системе. К примеру, здесь мы можем говорить о «высоком уровне неопределенности компетенций»[[18]](#footnote-18), «дублирование полномочий на государственной службе»[[19]](#footnote-19), недостатке информации о работе органов власти, недостаточном уровень мотивации, к примеру, низкая заработная плата.

Российский исследователь Дедов в своей работе «Конфликт интересов» также выделил несколько условий и причин возникновения конфликта интересов. Согласно данной работе конфликт интересов может возникать в определенных случаях. К одному из таких случаев Дедов относит совмещение функций органами власти, конкретными ведомствами. К примеру, здесь может идти речь о совмещении исполнительных и законодательных функций или регулирование какой – либо области и непосредственное участие в ней (регулирование экономики и участие в ней)[[20]](#footnote-20). В качестве примера, Дедов говорит о деятельности Министерства путей сообщения, которое функционировало до марта 2004 года. Министерство являлось органом исполнительной ветви власти и в то же самое время «оказывало услуги железнодорожных перевозок», что позволяло родственникам министров получать «подряды на перевозки» от министерства. Здесь же Дедов приводит в пример работу Центрального Банка России, который выполняет и публичные функции, куда можно отнести регулирование денежной политики в стране, и коммерческую деятельность – размещение денежных средств. С одной стороны мы видим, что Центробанк контролирует деятельность других банков страны, с другой, он же является их непосредственным конкурентом. Такое положение дел может вызвать конфликт интересов, так как, обладая информацией о деятельности других банков, работники Центробанка после ухода с поста могут пользоваться услугами этих банков, зная какой именно банк имеет лучшее финансирование или чья банковская деятельность является более стабильной на рынке. Здесь же Дедов приводит в пример ситуацию с бывшим главой Центробанка Дубининым, который, покинув свой пост, перешел работать в банк, который, в свою очередь, поддерживался Центральным Банком РФ и находился в более выгодном положении по сравнению с другими конкурирующими с ним банками страны[[21]](#footnote-21).

Дедов утверждает, что чаще всего такие ситуации вызваны тем, что роль государства в экономике не четко определена, и поэтому необходимо бороться с влиянием государства на «сделки между частными компаниями», так как деятельность государственных предприятий должна удовлетворять, в первую очередь, интересы общества.

Второй причиной возникновения конфликта интересов в государственном секторе является «конфликт дублирующих функций между отдельными ведомствами»[[22]](#footnote-22), то есть это ситуация, когда разные ведомства обладают одними и теми же функциями, вследствие чего ведомства преследует только свои интересы, которые заключаются в объеме их властных полномочий, а публичные интересы, касающиеся повышения уровня эффективности государственного управления уходят на второй план. В этом и состоит конфликт интересов.

И наконец, последней причиной возникновения конфликта интересов является столкновение личных интересов конкретного лица, государственного служащего, и его служебных обязанностей. Такой конфликт интересов является самым распространенным по сравнению с двумя другими видами, представленными выше. Причиной такого конфликта интересов является аффилированность должностных лиц, к примеру, с коммерческим организациями, крупнейшими успешными компаниями страны, заинтересованность в получении выгоды материального и нематериального характера.

В итоге, согласно Дедову, мы можем разделить причины возникновения конфликта интересов на два вида. Первый - обозначить как институциональный, то есть конфликт интересов возникает именно из-за недостатка институционального урегулирования функций органов власти, ведомств и пр. К другому же виду конфликта интересов мы можем непосредственно отнести конфликт интересов, который возникает на личностном уровне и зависит от уровня компетентности должностных лиц, качества исполнения им должностных обязанностей. Конечно же, стоит отметить, что причиной «личностного конфликта интересов» может являться и институциональный конфликт интересов, то есть недостаточный уровень институционального урегулирования работы должностных лиц. Также необходимо сказать, что в данном исследовании мы будем затрагивать именно «личностный конфликт интересов», то есть касающийся системы исполнения обязанностей конкретными лицами власти.

**Последствия конфликта интересов.**

Важным моментом при изучении конфликта интересов является не только понять данное явление, дать ему верное определение и объяснить типологию, но также разъяснить последствия конфликта интересов, понять, почему важно глубоко изучить данный феномен.

Очевидно, что возникновение конфликта интересов ведет к негативным последствиям.

В первую очередь, мы можем говорить о неэффективности работы публичного должностного лица, неверное исполнение им своих должностных обязанностей. Также личные интересы чиновника могут противоречить и даже нарушать интересы общества, законные интересы граждан. Здесь же необходимо подчеркнуть, что конфликт интересов может подорвать авторитет государственной службы и всей власти государства в целом. Однако самым важным негативным последствием конфликта интересов является коррупция. Регулирование и предупреждение конфликта интересов является одним из механизмов противодействия коррупции (напр., ФЗ №273 «О противодействии коррупции», «Национальный план противодействия коррупции» от 2008 года). В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции предупреждение конфликта интересов также является одной из мер противодействия коррупции[[23]](#footnote-23).

Однако необходимо понимать, как именно возникновение конфликта интересов может спровоцировать появление коррупции, и можем ли мы обнаружить причинно-следственную связь между этими явлениями. В первую очередь, стоит отметить, что коррупция подразумевает под собой злоупотребление полномочиями с целью получения выгоды. Рассмотрим несколько простых наглядных примеров, чтобы понять, как соотносятся эти понятия. В первую очередь, конфликт интересов не всегда ведет к коррупции. К примеру, мы можем сказать, что конфликт интересов, причиной которого является недостаточный уровень институционального урегулирования (появление дублирующих функций у ведомств и между ними), не всегда будет причиной возникновения коррупции. Это может привести к «бюрократической путанице» и снижению уровня эффективности принятия решений, но факта коррупции мы можем здесь не обнаружить. Однако мы имеем и противоположную ситуацию, к примеру, есть публичное должностное лицо Х, которому предлагают взятку для того, чтобы он принял нужное решения, а взамен должностное лицо Х получит после принятия такого решения определенные выгоды. Здесь мы видим взятку как форму коррупции и конфликт интересов, где личная заинтересованность в получении выгоды чиновника влияет на принятие им компетентных решений, то есть коррупция стала причиной возникновения конфликта интересов.

В итоге мы можем сказать, что конфликт интересов и появление коррупции - связанные друг с другом понятия, однако неверным является их отождествление или толкование коррупции как формы конфликта интересов или наоборот.

**§1.4. Основные принципы и инструменты урегулирования конфликта интересов в государственном секторе.**

Конфликта между публичными и личными интересами во время исполнения должностных обязанностей не всегда можно избежать, так как чиновник постоянно будет иметь свои личные интересы, как и любой другой человек.

Существует ряд механизмов по урегулированию конфликта интересов и поддержанию баланса между личными и публичными интересами. В свою очередь, достижение такого баланса обозначает наличие возможности идентифицировать риски возникновение конфликта интересов и выбрать подходящую стратегию для его урегулирования.

Независимая Комиссия по противодействию коррупции (ICAC) предлагает следующие четыре принципа, на которых должно основываться урегулирование и предупреждение конфликта интересов на государственной службе.

**Первый принцип – защита публичного интереса:**

Служение общественному интересу – основной долг должностного лица. Он должен принимать должностные решения, опираясь только на закон и заданный политический курс, а не на личные предпочтения. Такие решения должны всегда оставаться беспристрастными, приниматься без каких-либо религиозных предубеждений, профессиональных, этнических, политических или семейных предпочтений.

Помимо принятия решений в рамках закона, публичное должностное лицо должно выполнять свой публичный долг на основе принципов беспристрастности, честности и, конечно же, служения общественному интересу.

**Второй принцип** можно обозначить как **принцип обеспечения прозрачности и отчетности.**

Данный принцип говорит о том, что система принятия решений должна быть открытой, публичной, что также повышает и уровень подотчетности должностных лиц. В данном случае уместным было бы применение таких методов, как декларирование 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, к примеру, на государственной службе. Вторым важным шагом является исполнение обязанностей, основанных на четко прописанных процедурах и законе.

Все вышесказанное – публичное декларирование доходов и работа в рамках предписанных процедур – является основой обеспечения открытости и отчетности работы субъектов власти, что в дальнейшем поможет предотвратить или урегулировать конфликт интересов.

**Третий принцип** – **принцип личной ответственности.**

В данном случае мы говорим о том, что за соблюдение баланса между личным интересом и публичным должно быть ответственно каждое должностное лицо. И, в свою очередь, каждое должностное лицо должно быть ответственно за то, чтобы задекларировать и идентифицировать свои интересы во время несения службы. Следовательно, каждый чиновник должен понимать, что не только процедуры или закон предупреждает и регулирует ситуацию конфликтов интересов, но и он сам ответственен за предупреждение конфликтных случаев.

**Четвертый принцип – принцип «культурной» организации при исполнении должностных обязанностей.**

Важной составляющей в несении службы является ее культурный аспект. Здесь мы должны говорить о внедрении принципов честности и беспристрастности в систему принятия решении. Существует целый ряд механизмов, направленных на повышение культурного уровня публичных должностных лиц и государственной власти в целом. К примеру, проведение тренингов для понимания того, что такое конфликт интересов и как его избежать, повышение уровня прозрачности системы принятия решений, введение системы поощрений и санкций за выполняемую работу.

**Модель урегулирования конфликта интересов.**

В основе практически любой антикоррупционной стратегии или законодательства, касающегося урегулирования государственной службы, существуют определенные механизмы урегулирования конфликта интересов. Проанализировав несколько исследований конфликта интересов в государственных структурах («Managing Conflict of Interests in the Public Sector»[[24]](#footnote-24), «Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review»[[25]](#footnote-25)), мы можем выделить основные стратегии и инструменты урегулирования конфликта интересов в органах власти. К примеру, в модели Независимой комиссии по борьбе с коррупций ICAC присутствуют следующие элементы предупреждения конфликта интересов:

1. идентификация конфликта интересов.

Здесь мы должны определить, какой именно конфликт интересов может возникнуть, какой характер может носить личный интерес должностного лица, влияющий на систему принятий решений. К примеру, к личным интересам, который имеют материальный или нематериальный характер, относятся: финансовые или экономические интересы, интересы семьи или бизнеса, принадлежность к некоммерческим или коммерческим организациям, политические интересы (принадлежность к какой – либо политической партии), этнические или религиозные предпочтения, конкуренция с другими должностными лицами.

Также важным является определение сферы возникновения конфликта интересов. Независимая организация по борьбе с коррупцией отмечает, что чаще всего конфликт интересов возникает при подписании договоров, при взаимодействии государственного сектора с частным (например, с какой – либо частной компанией), при проведении проверок, при назначении на должность, при распределении грантов и др[[26]](#footnote-26).

Цель данного шага – минимизировать риски развития конфликта интересов и попытаться предотвратить конфликт интересов на его начальной стадии, определив, где возникает конфликт интересов и в какой форме, а также на данном этапе строится предварительная стратегия дальнейшего регулирования конфликта интересов в государственном секторе.

1. *Второй шаг* – развитие дальнейшей стратегии урегулирования конфликта интересов.

На данном этапе необходимо решить ряд задач, в том числе проанализировать насколько эффективна будет стратегия, и обозначить ряд документов, законодательных актов или, к примеру, указов, на которые данная стратегия будет опираться.

1. *Третий шаг –* обучение.

Основной целью данного этапа является просвещение должностных лиц, чтобы они сами понимали, что такое конфликт интересов, где он может возникнуть. К главным задачам этого шага относится проведение обучающих тренингов для государственных служащих и других представителей власти.

1. *Четвертый шаг* – управление через конкретный пример.

Данное условие говорит нам о том, что чиновники, занимающие высшие должностные позиции, должны давать пример служащим на более низких должностях на предмет декларирования своих личных интересов, что, в свою очередь, может предотвратить появление конфликта.

Другое исследование конфликта интересов («Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review»), подготовленное Организацией экономического сотрудничества и развития при поддержке Европейского Союза, предлагает уже более конкретные инструменты предотвращение и регулирования конфликта интересов в органах государственной власти. К ним относятся:

* Декларирование личных доходов должностными лицами и доходов своей семьи;
* Декларирование источников доходов;
* Обеспечение публичности декларирования доходов должностными лицами и его семьи;
* Введение ограничений и осуществление контроля над получением должностными лицами подарков и других преимуществ;
* Осуществление контроля над порядком назначения на должность;
* Обеспечение отстранения должностных лиц от процесса принятия решений, если существует возможность влияния личных интересов и возникновения конфликта интересов;
* Введение некоторых ограничений для должностных лиц на личное или семейное владение какой-либо собственностью (например, частной компанией).

В итоге в данной части исследования мы получили ясное понимание того, что является конфликтом интересов, какие черты характерны для этого явления, как мы можем идентифицировать его, какие типы конфликта интересов существуют и конечно, какие методы, принципы и инструменты урегулирования конфликта интересов могут быть применимы для публичных должностных лиц.

**Глава 2. Законодательное закрепление института конфликта интересов в России и анализ ситуаций конфликта интересов в реалиях российской власти.**

**§2.1. Анализ законодательства Российской Федерации на предмет закрепления в нем института конфликта интересов и мер по его урегулированию.**

Историю законодательного урегулирования конфликта интересов в органах власти можно начать с издания *Президентом РФ в 2002 году Указа №885* "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих". В данном указе урегулирование конфликта интересов и его предотвращение входит в ряд принципов служебного поведения государственных служащих[[27]](#footnote-27). Также в данном указе регламентируются некоторые принципы, которые также помогли бы избежать конфликта интересов, например, к таким принципам относятся:

* «не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций»,
* «исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей»,
* «соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений».

Однако стоит отметить, что данный указ не дает толкование термину «конфликт интересов» и его составляющим, а только регламентирует основные принципы поведения.

Уже *в 2004 году вышел Федеральный Закон №79* «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В данном документе статья 19 посвящена конфликту интересов на службе. В этой статье сформулировано определение термину «конфликт интересов», дано толкование тому, что такое личный интерес, в статье присутствует описание порядка формирования комиссий по конфликту интересов.

Конфликт интересов согласно этому закону представляет собой «ситуацию, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации»[[28]](#footnote-28). Личная заинтересованность в данном документе понимается, как «возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц,… а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме»[[29]](#footnote-29).

Также данный закон регламентирует права (статья 14) и обязанности (статья 15) государственных гражданских служащих, а также ограничения, запреты и требования (статьи 16, 17, 18). Согласно данному закону государственный гражданский служащий имеет право быть членом профсоюза и заниматься оплачиваемой деятельностью, если она не повлечет за собой конфликт интересов. Если говорить об обязательствах гражданского служащего, то здесь мы должны упомянуть о необходимости гражданского служащего сообщать свои личные интересы, чтобы избежать конфликта интересов.

В целях предупреждения конфликта интересов в ФЗ №79 представлены следующие ограничения и запреты:

* Ограничение на принятие на работу, если в соответствующих органах родственники занимают должность, связанную с «непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому»,
* Запрет на участие в деятельности коммерческих организаций «на оплачиваемой основе»,
* Запрет на занятие «без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации»,
* Запрет «входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации».

Стоит отметить, что закон 2004 года имеет уже более свободный характер по сравнению с ранее изданным указом Президента РФ 2002 года на предмет того, что в ФЗ № 79 государственный служащий получает право заниматься оплачиваемой деятельностью, «если это не повлечет за собой конфликт интересов», уведомив при этом представителя нанимателя[[30]](#footnote-30). В тоже самое время в указе Президента РФ 2002 года, как уже было представлено выше, исключается любая деятельность, которая может быть связана с финансовыми интересами публичного должностного лица. Однако многие исследователи, например, Гришковец А. А. и Куракин А. А., отмечают неясность порядка, согласно которому государственный гражданский служащий должен уведомлять об оплачиваемой деятельности, который он может заниматься, нормативная форма такого уведомления не имеет четкого определения[[31]](#footnote-31).

Еще одним шагом в предупреждение и урегулированию конфликта интересов в Российской Федерации служит принятие в 2008 году «Национального плана противодействия коррупции» и Федерального Закона №273 «О противодействии коррупции». В «Национальном плане противодействия коррупции» одной из мер по борьбе с коррупцией на законодательном уровне является «законодательное развитие механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе». Также данный документ говорит нам о необходимости создания комиссий «по разрешению конфликта интересов» и «принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы»[[32]](#footnote-32).

В свою очередь в Федеральном Законе «О противодействии коррупции» институт конфликта интересов закреплен в отдельных статьях (статьи 10 и 11), где даны определения конфликта интересов и личной заинтересованности, а также прописан порядок предотвращения и урегулирования данного явления на государственной и муниципальной службе. Конфликт интересов согласно данному закону представляет собой ситуацию, «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»[[33]](#footnote-33).

Личная заинтересованность трактуется как «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»[[34]](#footnote-34).

В целом мы можем сказать, что закон «О противодействии коррупции» воплощает меры законодательного закрепления института конфликта интересов в Российской Федерации, что соответствует ранее изданному «Национальному плану противодействия коррупции». Также определение конфликта интересов и личной заинтересованности в Федеральном Законе «О противодействии коррупции» практически повторяет трактовку данного понятия в ранее принятом Федеральном Законе №79 «О государственной гражданской службе», однако теперь мы видим уточнение, касающееся характера влияния личной заинтересованность: в законе 2008 года личная заинтересованность может быть как прямой, так и косвенной, однако определений ни прямой, ни косвенной заинтересованности данный закон не дает, что оставляет нам возможность только догадываться о значении данных понятий.

Также нельзя не заметить, что в определении конфликта интересов в Федеральном законе №273 личная заинтересованность может влиять не только на должностные обязанности, но и на служебные, в сравнении с законом №79. Такая трактовка подразумевает более детальное понимание конфликта интересов, так как должностные обязанности подразумевают конкретную должность, в то время как служебные обязанности распространяются на большую категорию лиц[[35]](#footnote-35).

Особое внимание стоит обратить на изменения в определении личной заинтересованности. Если мы сравним интерпретации данного понятия в законах №273 и №79 соответственно, то заметим, что в ФЗ «О противодействии коррупции» «личная заинтересованность» толкуется более точно, чем в ФЗ №79 «О государственной гражданской службе», так как ранее не упоминалось нематериальной составляющей такой заинтересованности. Личная заинтересованность подразумевала получение денежной, материальной выгоды. Однако в 2008 году мы видим, что в определении появилась и нематериальная составляющая личной заинтересованности (ценности, иного имущества – ст. 10).

Многие исследователи при анализе современного законодательства на предмет регулирования института конфликта интересов обращают внимание на формулировку в определении «конфликта интересов» и «личной заинтересованности» такого понятия как «третьи лица», так как под третьими лицами могут подразумеваться любой гражданин и любая организация[[36]](#footnote-36). Такая трактовка «третьих лиц» делает определение личной заинтересованности неточным, так как нет четкого определения, кого считать третьими лицами.

Особое место при анализе института конфликта интересов является законодательное закрепление работы специальных комиссий по урегулированию данного явления. Очевидно, что из – за оценочного характера конфликта интересов затруднительным является процесс его предупреждения и урегулирования, поэтому в ФЗ №79 «О государственно гражданской службе» одной из мер является создание специальных органов – комиссий по урегулированию конфликтов интересов[[37]](#footnote-37).

В 2007 году вышел Указ Президента РФ №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», где определяется порядок формирования комиссий, задачи комиссий, порядок ее работы. Однако самым главным недостатком в данном указе является тот момент, что все решения комиссий по урегулированию конфликта интересов носят рекомендательный характер. Такой рекомендательный характер подтверждается в сформулированных в законе задачами, а именно, в задачи комиссий входит «содействие государственным органам в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации (далее - гражданские служащие) требований к служебному поведению»[[38]](#footnote-38) и «содействие государственным органам в урегулировании конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации»[[39]](#footnote-39).

Однако в то же самое время мы видим определенное несоответствие между содействующей функцией комиссий и некоторыми полномочиями комиссий, например, право установления факта «совершения гражданским служащим действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления», а также проверка информации о государственном служащем и право приглашать на заседания «должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, а также представители заинтересованных организаций». Такие полномочия многие исследователи считают выходящими за рамки задачи «содействие».

В 2010 году вышел новый указ Президента РФ №821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов". В новом указе были расширены полномочия комиссий по сравнению с предыдущим указом №269, но, также как и в прошлом документе, новый указ говорит о рекомендательном характере работы комиссий[[40]](#footnote-40).

Также стоит обратить особое внимание на порядок предоставления доходов государственными служащими и их родственниками. Предоставление сведений о доходах и имуществе является одной из главных мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов. В Указе №821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" сказано, что государственный служащий может по объективным причинам не предоставлять сведения о доходах и имуществе своих детей и супругов. Чаще всего к таким причинам относят ситуации, когда государственный служащий не проживает со своей супругой, но формально находится в браке, что затрудняет ситуацию предоставления доходов его супруги. Однако тот же факт может являться способом скрытия своих доходов, поэтому спорным остается действие комиссий по урегулированию конфликта интересов в данном случае, так как решение для каждого государственного служащего должно приниматься индивидуально.

Законодательное закрепление системы декларирования должностными лицами также является одним из эффективных механизмов предупреждение и урегулирования ситуаций конфликта интересов в государстве. В российском правовом пространстве система декларирования закреплена в Федеральном Законе «О противодействии коррупции», а также в ФЗ №79 «О государственной гражданской службе», Указах Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» и, к примеру, «Об основах государственной службы Российской Федерации» и др. Однако многие эксперты видят недостатки в современной системе декларирования. К примеру, ряд исследователей Национального Исследовательского Университета Высшая школа экономики, а именно Яковлев А., Конов А., Панфилова Е. А., Якобсон Л., отмечают, что большим недостатком современной системы декларирования является наделение обязанностей по проверке, сбору и публикации деклараций исключительно кадровым работникам, которые, в свою очередь, не обладают должным опытом в проведении антикоррупционной политики и предупреждении конфликта интересов[[41]](#footnote-41). Также одной из проблем системы декларирования является отсутствие законодательного закрепления процедуры выявления конфликта интересов при работе с декларациями[[42]](#footnote-42). Однако стоит отметить, что за последние годы системы декларирования в России поднялась на более высокий уровень, что связано, к примеру, с расширением кругом лиц, которые должны отчитываться о своих средствах, а именно супруги и несовершеннолетние дети, но даже такое закрепление многие эксперты считают недостаточным и видят необходимым дальнейшее расширение круга лиц, которые должны предоставлять информацию о своей деятельности в целях предупреждения и урегулирования конфликта интересов у должностного лица.

В итоге мы можем сказать, что законодательное закрепление института конфликта интересов имеет свои преимущества и недостатки.

Что касается преимуществ, то, в первую очередь, стоит отметить, что понятие «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в ФЗ №273 «О противодействии коррупции» по сравнению с интерпретацией в ФЗ №79 «О государственной гражданской службе» значительно сузилось, уточнив некоторые моменты, например, о характере личной заинтересованности – прямая/косвенная -, а также о характере получения выгоды – не только материального или денежного характера, но и в форме иного имущества.

Однако к недостаткам необходимо отнести недостаточное объяснение некоторых составляющих конфликта интересов и личной заинтересованность, например, косвенной заинтересованности, а также неясным остается, кого необходимо понимать под третьими лицами в ФЗ №273 «О противодействии коррупции». Также мы можем сделать вывод об оценочном характере определений конфликта интересов и личной заинтересованности в российском законодательстве, так как конфликт может уже присутствовать в ситуации или иметь только гипотетический характер.

В ФЗ №79 «О государственной гражданской службе» остаются непонятными некоторые моменты урегулирования конфликта интересов, так как законодательно не установлен точный порядок уведомления о другой оплачиваемой деятельности, который может заниматься государственный служащий. В данном случае исследователь Куракин А. В. видит необходимым введение письменного уведомления[[43]](#footnote-43).

Что касается работы комиссий по урегулированию конфликта интересов, то наиболее существенным и самым ярким недостатком является рекомендательный характер принимаемых решений комиссий по сравнению с достаточно широкими полномочиями комиссий.

Явные недостатки присутствуют в законодательном закреплении современной системы декларирования, которая является эффективным механизмом для предупреждения и выявления конфликта интересов. В первую очередь, такие недостатки связаны с отсутствием четких механизмов для обнаружения конфликта интересов в законодательстве Российской Федерации, недостаточным опытом работников субъектов власти в предупреждении конфликта интересов.

**§2.2. Анализ текущей ситуации.**

В данном разделе будет проведен анализ контекста, который связан с институтом конфликта интересов в Российской Федерации. На примере ряда случаев, мы попробуем показать, как на практике функционирует российское законодательство в сфере урегулирования конфликта интересов и с какими проблемами мы можем столкнуться при этом.

В качестве одного из таких кейсов мы можем рассмотреть ситуацию с Игорем Ивановичем Шуваловым. Игорь Шувалов – уроженец Магаданской области, закончил Московский государственный университет по специальности «Правоведение», после чего стал работников Министерства иностранных дел. В 1997 году Шувалов назначен на службу в Государственный комитет по управлению государственным имуществом, вместе с этим он является представителем от государства в таких компаниях как «Совкомфлот» и «Росгосстрах»[[44]](#footnote-44). Уже в 1998 году Шувалов получает должность заместителя министра государственного имущества, где в том числе он работает со средствами массовой информации на предмет их финансирования, что вскоре помогло ему стать членом совета директоров «Общественного российского телевидения» («ОРТ»).

В 2000 году Шувалов становится главой аппарата Правительства Российской Федерации, а в 2003 году Игорь Шувалов получил должность помощника Президента РФ, где он проработал до 2008 года. В 2008 году Шувалов получил пост первого заместителя председателя Правительства Российской Федерации. В 2009 году он был назначен «национальным координатором по делам СНГ»[[45]](#footnote-45), а с 2010 года – координатором работы федеральных органов власти на предмет рассмотрения обращения иностранных инвесторов и инвесторов РФ. После выборов Президента РФ 2012 года Шувалов остался на своем посту первого заместителя председателя Правительства РФ.

Уже на протяжении долгого времени в средствах массовой информации постоянно освещается тема обвинения Игоря Шувалова в конфликте интересов. Данное обвинение основано на том, что в декабре 2011 года Комиссия по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов Америки опубликовала информацию о том, что Игорь Шувалов, который занимает пост первого заместителя председателя Правительства РФ, принимал участие в сделках по приобретению активов в Соединенных Штатах Америки на сумму $319 млн[[46]](#footnote-46).

Уже в 2012 году Шувалов и его семья были обвинены в приобретении акций «Газпром» на сумму $18 млн., через компанию Sevenkey, которая, в свою очередь, зарегистрирована на Багамских островах. Данная информация была опубликована в двух мировых газетах: «Financial Times» (Великобритания) и «The Wall Street Journal» (США).

Суть конфликта интересов состоит в том, что Шувалов заработал большое состояние, инвестируя в ценные бумаги, в том числе компании «Газпром». Сам Шувалов являлся советником по экономическим вопросам Президента РФ, когда правительство разрабатывало реформу «по либерализации торговли ценными бумагами, в результате проведения которой рыночные котировки акций «Газпрома» резко выросли»[[47]](#footnote-47). Также постоянно в Средствах массовой информации упоминается связь Шувалова с крупными российскими предпринимателями, такими как, к примеру, Р. Абрамович[[48]](#footnote-48).

После данных заявлений в российскую Прокуратуру был направлен запрос, которая ответила, что все средства принадлежат супруге Шувалова, а не ему самому и доходы от инвестирования получала именно она. Однако в данном случае нельзя говорить об очевидном конфликте интересов, так как сам Игорь Шувалов не принимал никаких решений в компании «Газпром». Это также подтверждается тем, что чиновник всегда открыто декларировал личные доходы и доходы своей семьи, о чем в интервью говорит сам Игорь Шувалов[[49]](#footnote-49).

В свою очередь некоторые российские исследователи, к примеру, Г. Сатаров (фонд «ИНДЕМ»), говорит, что данный случай подтверждает недостаточный характер урегулирования отношений бизнеса и государства в стране[[50]](#footnote-50).

В итоге мы видим, что проблема наличия конфликта интересов на настоящий момент в ситуации с Игорем Шуваловым остается до конца нерешенной, однако мы можем рассматривать этот случай как конфликт интересов с той точки зрения, что мы можем говорить о наличие определенных составляющих конфликта: публичный интерес и личную заинтересованность. Публичный интерес связан с исполнением должностных обязанностей Шуваловым на посту в Правительстве Российской Федерации, сюда мы можем отнести воплощение в жизнь государственных программ. С другой стороны, личный интерес потенциально можно рассматривать как интерес материального обогащения семьи Шувалова. Однако чтобы говорить о наличие конфликта интересов, нам необходимо понять, где сталкиваются личные интересы и публичный долг рассматриваемого должностного лица. Мы можем предположить, что конфликт заключается в обладании Шуваловым информации об экономическом развитии страны, включая информацию о том, какие компании будут развиваться и в какие компании лучше инвестировать свои средства, чем в дальнейшем Шувалов и воспользовался, инвестируя свои деньги.

Вторую ситуацию, которую можно рассмотреть в качестве примера конфликта интересов, является случай с бывшим мэром Москвы Ю. М. Лужковым. Конфликт интересов, в первую очередь, здесь связан с предпринимательской деятельностью супруги Лужкова – Е. Батуриной, что впоследствии стало одной из причин отставки мэра Москвы и недоверия со стороны Президента РФ. Елена Батурина является основателем и президентом строительной компании ЗАО «ИНТЕКО». В 2004 году проходил конкурс в городе Москва на застройку гостиницы «Россия»[[51]](#footnote-51), по итогам которого победила именно компания «СТ-Девелопмент», часть которой принадлежала супруге мэра Лужкова. «СТ-Девелпомент», в свою очередь, предложила не самую большую сумму для инвестирования в данный проект по сравнению с другими компаниями, принимавшими участие в конкурсе. В итоге было возбуждено дело в суде, после которого конкурс был признан недействительным. Также компания «ИНТЕКО» Батуриной выигрывала конкурс на реконструкцию памятника «Рабочий и колхозница» в Москве. В итоге мы видим две стороны конфликта интересов: мэр Москвы с определенным набором должностных обязанностей и возможностями административного влияния на территории города и супруг Е. Батуриной, крупного предпринимателя и владельца строительной компании на территории Москвы. Эти две стороны как раз и отражают конфликт интересов и его составляющие. Должностные обязанности мэра Москвы Лужкова являются публичным интересом, в то время как бизнес супруги и функционирование ее компаний на территории города могут являться личным интересов 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. Также в данном конфликте интересов супруга мэра Е. Батурина является третьим лицом, которое влияет на исполнение обязанностей на посту мэра Лужкова.

Интересна реакция самих участников данного конфликта интересов. Елена Батурина утверждала, что ее работа и деятельность супруга никаким образом не пересекается и не существует никаких причин говорить о конфликте интересов[[52]](#footnote-52).

Однако данные случаи не являются единственными кейсами, которые отражают проблему конфликта интересов в российской действительности. Конфликт интересов присутствует и на региональном, и на муниципальном уровнях, затрагивая процессы выборов, формирования бюджета, проведения различных конкурсов, назначения на должность. Часто конфликт интересов возникает при распределении властью грантов между некоммерческими организациями. Здесь чаще всего возникает проблема аффилированности публичных должностных лиц с подобными организациями. К примеру, мы можем упомянуть случай в Новгородской области, когда член НКО «Поисковая экспедиция «Долина» И. Неофитов также являлся заместителем председателя комиссии конкурса на получение средств и занимал пост в региональной власти[[53]](#footnote-53). Личные интересы Игоря Неофитова, которые могли заключаться в получении гранта именно его организацией, сталкиваются с публичными интересами должностного лица в качестве заместителя председателя комиссии по распределению средств. Мы понимаем, что, занимая пост члена комиссии, Неофитов напрямую мог влиять на принятия решений по распределению средств для некоммерческих организаций. В итоге Прокуратура признала наличие конфликта интересов в данной ситуации, а И. Неофитов был привлечен к дисциплинарной ответственности.

Подводя итог анализу текущей ситуации, мы можем сказать, что процесс урегулирования и предупреждения конфликта интересов в Российской Федерации требует дальнейшего процесса развития и доработки, так как до сих пор, как показывают рассмотренные примеры, остаются неурегулированными вопросы, касающиеся взаимодействия бизнеса и государства на предмет возникновения конфликта интересов, о чем говорят кейсы с И. Шуваловым и Ю. Лужков. Также мы видим проблему того, что не все личные интересы публичных должностных лиц декларируются должным образом, как, к примеру, в случае с новгородской некоммерческой организацией, когда публичное должностное лицо не задекларировало свой интерес, что также предоставляет возможность возникновению конфликта интересов. Такое положение дел может привести к дальнейшему развитию коррупции в государстве. Также стоит отметить, что данные примеры демонстрируют проблему идентификации конфликта интересов, так как в некоторых случаях сложно точно сделать заключение о наличие конфликта интересов, как, например, в ситуации с И. Шуваловым. В итоге, мы можем утверждать, что конфликт интересов действительно является проблемой современной власти в Российской Федерации, которая проявляется, как на законодательном уровне (различный характер формулировок понятия «конфликт интересов» и его составляющих в различных законах, недостатки в работе комиссий по урегулированию конфликта интересов и пр.), так и в реалиях российской власти, охватывая федеративный, региональный и муниципальный уровни.

**Глава 3. Разработка мер и механизмов по предупреждению и урегулированию конфликта интересов в Российской Федерации.**

В предыдущих двух главах были представлены теоретическое объяснение явлению «конфликт интересов» и его составляющим, а также законодательное закрепление института конфликта интересов в Российской Федерации и анализ текущей ситуации, который заключался в исследование конкретных кейсов.

На основании проведенного исследования российского законодательства и анализа текущей ситуации мы можем сказать, что конфликт интересов в Российской Федерации представляет собой проблемную сферу, так как мы можем наблюдать недостатки в системе предупреждения и урегулирования конфликта интересов на конкретных примерах.

Цель данной части исследования - разработать ряд мер, которые смогли бы усовершенствовать систему урегулирования конфликта интересов в работе российской власти.

Усовершенствование института урегулирования конфликта интересов у должностных лиц поможет решить ряд проблем российского государства. В первую очередь, это смогло повысить эффективность принятия государственных решений, снизить уровень коррупции в органах власти, а также повысить уровень прозрачности работы должностных лиц.

Приступая к разработке конкретных мер по урегулированию конфликта интересов в Российской Федерации, необходимо начать с законодательного закрепления термина «конфликт интересов» и его составляющих. В данном случае нужно отметить, что в законах, касающихся деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих (ФЗ №79, ФЗ № 25), до конца не раскрыто понятие личной заинтересованности. В соответствующих законах под личной заинтересованностью понимается только получение материальных или денежных выгод, как это был разъяснено в предыдущей главе исследования, однако понятие личной заинтересованности должно трактоваться шире, чтобы отразить различных характер проявления конфликта интересов.

В данной ситуации целесообразным было бы изменение законодательства «О гражданской государственной службе» и законе «О муниципальной службе» на предмет сужения понятия личной заинтересованности. Необходимо указать в определении понятия «выгоды» не только ее материальный, но и нематериального характер, как, к примеру, это сформулировано в законе «О противодействии коррупции». Таким образом, мы смогли бы глубже понимать и само явление конфликта интересов и сделать законодательное урегулирование конфликта интересов более универсальным.

Изменения требуются и в употреблении термина «третьи лица». Как было сказано в предыдущей части исследования в законах «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе» и «О муниципальной службе» до конца не раскрыто понятие «третьи лица». Под третьими лицами подразумеваются как организации, в работу которых может быть задействовано должностное лицо, так и близкие родственники должностного лица, а также его друзей. Однако видится необходимым возможность расшифровки данного понятия в представленных законах. К примеру, представляется возможным точная трактовка понятия «близкие родственники», как третьих лиц, в законах, где раскрывается термин «конфликт интересов» и его составляющие, как это представлено в семейном кодексе Российской Федерации: «близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами)»[[54]](#footnote-54).

Еще одной мерой, которая касается усовершенствования законодательства России, может являться изменение формулировки в законе «О противодействии коррупции» в статье, касающейся конфликта интересов. Напомним, что в данном законе конфликт интересов затрагивает только государственных и муниципальных служащих[[55]](#footnote-55), однако целесообразным было бы расширить круг лиц введением понятия «публичное должностное лицо», так, как это принято в Конвенции ООН против коррупции. Такая формулировка позволит урегулировать должностное поведение на предмет предупреждения конфликта интересов более широкого круга лиц, задействованного в функционировании системы государственной власти и подразумевает под собой лица, функционирующие в пределах границ государства.

Следующей мерой по усовершенствованию механизма урегулирования конфликта интересов в российской власти является усовершенствование работы соответствующих комиссий. Как уже было сказано в предыдущей главе данного исследования, принятие решений комиссиями по урегулированию конфликта интересов имеют рекомендательный характер, что не гарантирует выполнение их рекомендаций субъектами власти. В данном случае необходимым является установление обязательного характера принимаемых комиссиями решений, чтобы при обнаружении конфликта интересов субъекты власти действовали согласно решениям комиссий по предупреждению и урегулированию конфликта интересов.

Для усовершенствования механизмов урегулирования конфликта интересов в органах власти Российской Федерации необходимо разработать ряд мер, которые смогли бы повысить уровень прозрачности и эффективности работы публичных должностных лиц в субъектах власти. В первую очередь, здесь необходимо говорить об информационной открытости работы чиновников, что подразумевает свободный доступ к информации об их деятельности, как со стороны граждан страны, так и со стороны других должностных лиц.

Информационная открытость, в свою очередь, подразумевает наличие четкой системы декларирования. Декларирование выступает как механизм для определения семейных связей публичных должностных лиц с бизнесом, что смогло бы предупредить возникновение конфликта интересов.

В первую очередь, системы декларирования должны иметь общедоступный характер, что подразумевает под собой публикацию деклараций в «машиночитаемом формате». Здесь же мы можем говорить о необходимости создания единого портала для публикации деклараций публичными должностными лицами, как, к примеру, это воплощено в Грузии[[56]](#footnote-56). Такой подход упростит работу с декларациями и доступ к ним, как и самим публичным должностным лицам, так и гражданам страны. Однако в работе данной системы декларирования для предупреждения ситуаций конфликта интересов необходимо постоянно проводить проверки деклараций на предмет их полноты и достоверности, так как именно декларации могут отражать реальные личные интересы публичных должностных лиц, которые потенциально могли бы повлиять на исполнение обязанностей.

При использовании системы декларирования для регулирования института конфликта интересов необходимо понимать, что именно должно подлежать декларированию. В настоящее время уже есть система декларирования доходов должностными лицами, которая включает информацию о размере доходов. В докладе НИУ – ВШЭ 2012 года Конова и Яковлева[[57]](#footnote-57) и др. такая система считается недостаточной для выявления конфликта интересов, так как не указаны источники дохода, которые, в свою очередь, могли бы показать связь должностного лица с теми или иными организациями, что смогло бы выявить его личные интересы и выявить или предупредить конфликт интересов.

Здесь же стоит упомянуть проблему, которая была затронута в предыдущей главе исследования, а именно круг лиц, которые могут быть аффилированы с должностным лицом. Здесь нужно говорить об обязанности родственников предоставлять сведения о своей деятельности. Ранее было сказано, что в настоящий момент кроме должностного лица сведения о доходах должны содержать информацию и об источниках доходов супругов и несовершеннолетних детей. Однако одной из мер, которая смогла бы развить институт урегулирования конфликта интересов, было бы введение в этот круг лиц и совершеннолетних детей чиновников и его родителей, с указанием их места работы, как источника дохода. В данном случае мы снова можем вернуться к определению «близкие родственники», представленному в семейном кодексе РФ, обязав эту категорию лиц также отчитываться за свое имущество. Такая система декларирования сможет предотвратить появление ситуаций скрытия имущества должностными лицами.

Разрабатывая возможные механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов среди должностных лиц Российской Федерации, необходимо обратить особое внимание на опыт других государств. Особый интерес в вопросе урегулирования и предупреждения конфликта интересов в работе должностных лиц представляет собой институт «Inspector Generals» или институт генерального инспектора в Соединенных Штатах Америки. В США существует определенный федеральный закон, которые регулирует деятельность генеральных инспекторов с 1978 года[[58]](#footnote-58). Согласно данному закону генеральные инспекторы назначаются президентом государства с согласия Сената Соединенных Штатов Америки. Генеральный инспектор является главой специализированного управления в департаментах государства, выполняя при этом определенный набор функций. Генеральный инспектор проводит аудит бюджетных средств соответствующего департамента, содействует в работе по повышению уровня эффективности принятия решений, улучшению политического курса департамента, повышению этического уровня несения службы. Также генеральный инспектор должен выявлять ситуации, когда должностное лицо злоупотребляет своим должностным положением, выявлять факты мошенничества во время несения службы, в данном случае цель работы генерального инспектора – предупредить правонарушения в деятельности должностных лиц. В Соединенных Штатах Америки генеральные инспекторы обязаны каждый год предоставлять доклады о своей деятельности, что подразумевает под собой определенную форму отчетности, в том числе работа генерального инспектора и ее итоги публикуются в сети «Интернет» в свободном доступе. Интересен тот факт, что генеральный инспектор должен пройти специальную систему обучения, чтобы получить подобную должность в специальном учреждении «Inspectors General Auditor Training Institute» и получить специальный сертификат. Генеральные инспектора в США работают как на региональном уровне (в департаментах штатов государства), так и на федеральном.

Такой набор функций генерального инспектора позволяет утверждать тот факт, что его работа напрямую связана и с предупреждением и урегулированием конфликта интересов среди должностных лиц, так как выявление злоупотреблений на службе, нарушение норм этического поведения, мошенничества позволяет выявить ситуации столкновения личных интересов должностного лица с его публичным интересом или его обязанностями.

Однако институт генерального инспектора имеет свою аналогию и в других государствах, к примеру, здесь мы можем говорить об институте генеральных инспекторов в Израиле.

Что касается России, то возможное создание подобного института генеральных инспекторов помогло бы структурировать и улучшить систему контроля над ситуациями конфликта интересов, так как в настоящее время, как уже было представлено в данном исследовании, вопросами антикоррупции и урегулирования конфликта интересов занимаются кадровые службы, которым не хватает достаточного опыта и уровня классификации, или комиссиям по этике, чья деятельность на региональном и федеральном уровне часто не совпадает даже на нормативном уровне. Создание института генеральных инспекторов могло бы, в свою очередь, создать единую систему контроля над ситуациями конфликта интересов, как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

Однако создание института генеральных инспекторов не представляется единственно возможным институтом контроля над коррупцией и конфликтом интересов в государстве. В настоящее время рассматривается возможность создания специального института, который сможет противостоять коррупции и урегулировать конфликты интересов среди должностных лиц, в частности. В настоящее время подобные институты работают во многих странах мира: Гонконг (Независимая комиссиия против коррупции), Сингапур (Бюро по расследованию коррумпированной деятельности), Латвия (Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией), Австралия (Независимая комиссия по борьбе с коррупцией), Испания (Специальная Прокурорская Служба по преследованию экономических преступлений, имеющих отношение к коррупции), Германия (Департамент внутренних расследований)[[59]](#footnote-59). В России уже не первый год в СМИ ведутся дискуссии по созданию подобного органа в государстве[[60]](#footnote-60). Рассмотрев предложенные модели антикоррупционных институтов в различных странах, мы можем выделить некоторые обязательные принципы функционирования такого органа в России. Наиболее приемлемым вариантом представляется модель, которая создается на основе уже функционирующей прокуратуры, которая представляет собой орган, не принадлежащий ни к одной из ветвей власти. Подобная модель существует в Хорватии, Испании и многих других странах Европы и позволяет создавать институт при прокуратуре, который не будет противоречить основным принципам государственного устройства. И как уже было сказано выше, эффективная работа подобного института способствует осуществлению контроля над конфликтом интересов в субъектах власти. Однако остается открытым вопрос эффективности работы российской прокуратуры и наличия коррупции в данном органе.

Конфликт интересов, как правило, закрепляется на законодательном уровне в различных законах, указах, актах, однако в некоторых государствах институт предупреждения и урегулирования конфликта интересов закреплен в конституции (например, Таиланд) или же в государстве есть отдельный закон или акт, посвященный конкретно конфликту интересов среди должностных лиц. К примеру, такая система работает в Хорватии с 2003 года, когда бы принят акт по предотвращению конфликта интересов среди государственных служащих[[61]](#footnote-61). Данный акт регламентирует, что такое конфликт интересов, также раскрывает понятие чиновники (officials), объясняя, кого именно понимать под этой категорией лиц, какие должности. Далее акт говорит об основных принципах поведения чиновников во время несения своих обязанностей, о запретах во время службы, о правилах получения подарков на службе, о членстве в других организациях и связях с другими людьми, которые могли бы повлиять на исполнения должностных обязанностей.

Мы можем рассматривать создание подобного документа и в Российской Федерации как долгосрочный проект и долгосрочную цель. Создание акта по предупреждению и урегулированию конфликта интересов в России смогло бы объединить в себе основные принципы действий для должностных лиц для предупреждения конфликта интересов. Такой акт должен содержать точную и единую трактовку того, что является конфликтом интересов для должностных лиц, что такое личная заинтересованность, какие лица могут влиять на принятия решений и быть причиной конфликта интересов, также акт может регламентировать деятельность чиновников в других организациях, прописывать основные правила декларирования имущества и источников дохода должностного лица. Подобный акт по урегулированию и предупреждению конфликта интересов подробно должен регламентировать, кого именно мы должны понимать под должностными лицами, опираясь уже на действующее законодательство государства. Отдельный законодательный проект, посвященный урегулированию конфликта интересов, также должен указывать, кто именно, какие органы, институты могут регулировать конфликтные ситуации в государстве, к кому могут обратиться чиновники по вопросам урегулирования конфликтов интересов, и какое алгоритм действий для этого им необходимо будет предпринять.

Особую роль при изучении и разработке механизмов урегулирования конфликта интересов в субъектах власти играет гражданский контроль. Осуществление контроля со стороны граждан государства также является и основным механизмом борьбы с коррупцией в стране. Профессор НИУ ВШЭ Нисневич Ю. А. трактует гражданский контроль как форму «социальной активности граждан, необусловленной действиями власти, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникаций власти и граждан»[[62]](#footnote-62).

Что касается конфликта интересов, то гражданский контроль может влиять на его предупреждение и регулирование определенными способами. Изначально стоит понять, на что именно может повлиять гражданский контроль для предотвращения и урегулирования конфликта интересов. В первую очередь, это повышение уровня прозрачности и подотчетности работы субъектов власти. Здесь подразумевается возможность граждан свободно наблюдать и проводить мониторинг принятых властью решений. Граждане должны иметь свободный доступ к таким ресурсам, к информации о принятых решениях. В настоящее время в Российской Федерации действует федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», где представлены основные принципы обеспечения доступа к информации: открытость, доступность, свобода поиска. В данном документе представлены также способы обеспечения доступа к информации: обнародование своей деятельности в СМИ, в сети «Интернет», в помещениях, где работают должностные лица, возможность граждан присутствовать на заседаниях органов власти. Однако на практике мы можем наблюдать ограниченный доступ к необходимой информации или ее полное отсутствие. К примеру, согласно мониторингу «Доступности деклараций на сайтах законодательных собраний субъектов Российской Федерации»[[63]](#footnote-63) организацией Трансперенси Интернешнл – Россия не всегда можно найти сведения о доходах и имуществе должностных лиц, которые, в свою очередь, по ФЗ №230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» обязаны публично предоставлять эту информацию.   
Некоторые регионы предъявляли ряд причины, почему на сайтах законодательных собраний нет информации о доходах или почему ее нельзя найти. Ярким примером здесь является Ямало - Ненецкий автономный округ, который ответил на вопрос об отсутствии информации о доходах следующим образом: «Проверкой установлено, что сведения <…> размещены на официальном сайте Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. Вместе с тем, сведения размещены с нарушением <…> и носят характер закрытой информации, не доступной для пользователей сети Интернет, не осведомленного об алгоритме ее поиска»[[64]](#footnote-64).

В статье «Участие граждан в упреждающем контроле коррупции» Ю. А. Нисневич говорит о необходимости гражданского контроля над потенциальным конфликтом интересов с участием «третьих лиц» путем мониторинга деклараций об имуществе должностных лиц. Такой анализ может выявить сведения об экономической деятельности близких родственников должностного лица и информацию о правомерности такой деятельности через анализ официальных документов, где содержатся сведения о той или иной экономической деятельности и о принятых решениях. Проявление конфликта интересов в данном случае может быть тогда, когда близкие родственники должностного лица являются субъектами экономической деятельности, а «решения, принятые в ходе этой деятельности, вызывают обоснованные сомнения с экономической или, тем более, с юридической точки зрения»[[65]](#footnote-65).

Таким образом, мы видим необходимость контроля со стороны граждан или автономных организаций за деятельностью властей, так как именно такой контроль может сделать информацию о работе органов власти прозрачной и доступной, что также повысит уровень подотчетности субъектов власти перед обществом. И, конечно же, здесь механизмы гражданского контроля выступают как механизм предупреждения и урегулирования конфликта интересов. К примеру, тот же мониторинг имущества должностных лиц со стороны граждан, доступ их к информации предупреждает возникновение конфликтных ситуаций, так как дает возможность выявления личной заинтересованности, которая влияет на исполнение должностных обязанностей чиновниками.

Таким образом, мы можем сказать, что основным механизмом осуществления гражданского контроля со стороны граждан является мониторинг деятельности должностных лиц, мониторинг принятых ими решений, проверка сведения об имуществе.

Конечно же, такие механизмы не всегда представляются осуществимыми, так как даже обнаружив несоответствия в декларациях или в принятии решений, иногда очень сложно доказать, что на исполнение обязанностей влияют личные интересы чиновников, так же как сложно обнаружить аффилированных лиц, которые так же могли бы быть причиной конфликта интересов на службе.

В итоге мы можем сказать, что институт урегулирования конфликта интересов в Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании за счет различных механизмов и мер, которые направлены на повышение прозрачности и эффективности принятия решений должностными лицами, снижение уровня коррупции в государстве. Все предложенные в данной части исследования механизмы и меры можно представить в табличном виде:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Меры и механизмы по урегулированию и предупреждению конфликта интересов в Российской Федерации*** | | | | | |
| **Реальные кратко- и среднесрочные** | | | **Возможные долгосрочные** | | |
| *Работа с понятийным аппаратом* | *Усовершенствование системы декларирования:* | *Работа комиссий по урегулированию конфликта интересов* | *Повышение роли гражданского контроля* | *Создание нового института по противодействию коррупции и контролю над конфликтами интересов* | *Кодекс по урегулированию конфликта интересов* |
| Унификация понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» | Создание единого портала публикации деклараций | Закрепление обязательного характера принятия решений за комиссиями по урегулированию конфликта интересов | Мониторинг принятий решений со стороны граждан и автономных организаций | Создание института генеральных инспекторов | Создание единого акта (закона, кодекса) по вопросам урегулирования конфликта интересов в государстве |
| Введение понятия "Публичное должностное лицо" | Указание источников доходов должностными лицами и третьими лицами |  | Мониторинг сведений об имуществе должностных лиц и третьих лиц | Создание антикоррупционного органа при Прокуратуре РФ |  |
|  | Декларирование сведений о доходах и имуществе всеми близкими родственниками (Семейный кодекс РФ ст. 14) |  | Обеспечение свободного доступа к информации и полноты информации |  |  |

**Заключение.**

Урегулирование конфликта интересов, понимание его составляющих является неотъемлемой задачей работы органов государственной власти, так как возникновение конфликта интересов ведет к снижению уровня эффективности принятия решений государственными должностными лицами, а также к развитию коррупционных отношений в системе функционирования государственной власти.

Конфликт интересов трактуется как ситуация, когда личные интересы чиновника влияют на исполнение им должностных обязанностей, что приводит к получению должностным лицом определенных выгод материального или не материального характера. При анализе термина «конфликт интересов» необходимо понимать, что такое личная заинтересованность. Личная заинтересованность подразумевает интерес должностного лица в получении определенных выгод, как было сказано выше, материального или нематериального характера.

Отражение института конфликта интересов в российском законодательстве имеет, в свою очередь, свои недостатки и достоинства. Сначала необходимо сказать, что российская законодательная система движется в направлении развития института урегулирования конфликта интересов, так как существует целый ряд законов, указов, которые говорят о конфликте интересах и методах его урегулирования. Однако вместе с тем мы можем говорить и о значительных расхождениях в трактовке понятия «конфликт интересов» в различных законодательных документах, о недостатках в формулировках о деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов, а также о недостатках в системе декларирования. Недостаточный законодательный контроль над конфликтом интересов проявляется при анализе текущей ситуации. Мы можем наблюдать, что конфликт интересов в России имеет яркие примеры своего проявления. В первую очередь, об этом говорит ситуация с первым заместителем председателя Правительства РФ Игорем Шуваловым, где конфликт интересов так и не установлен. Также ярким примером конфликта интересов является кейс с Ю. Лужковым на должности мэра города Москвы. Данный случай отражает проблему недостаточного урегулирования отношений государства и бизнеса, из-за которых возникает конфликт интересов. И, наконец, последний пример, который связан с деятельностью государственного должностного лица в другой организации, показывает, как подобная занятость в НКО может привести к конфликту интересов и влиять на систему принятия государственных решений на муниципальном уровне.

И, наконец, на основе анализа текущей ситуации и российского законодательства мы видим необходимость в улучшении системы урегулирования и предупреждения конфликта интересов. Такое заключение приводит нас к созданию мер и механизмов, которые подразумевают ряд краткосрочных и реальных мер по совершенствованию законодательной системы, изменению системы декларирования, изменению характера работы комиссий по урегулированию конфликта интересов. Также можно предположить создание абсолютно новых для российской действительности механизмов по урегулированию конфликта интересов среди государственных служащих, а именно: создание единого кодекса по конфликту интересов в государстве, введение института генеральных инспекторов. К другим долгосрочным мерам мы можем отнести дальнейшее развитие контроля над деятельностью субъектов власти со стороны граждан и автономных организаций.

Таким образом, в итоге данного исследования мы получили конкретные результаты научно-теоретического и прикладного анализа проблемы конфликта интересов в Российской Федерации, в которых отражены основные недостатки функционирующей системы на предмет урегулирования конфликта интересов. Также в исследовании предложен ряд мер и механизмов, которые смогли бы усовершенствовать систему урегулирования конфликта интересов в системе функционирования государственной власти, что в дальнейшем помогло бы снизить уровень коррупции в государстве, повысить уровень прозрачности и подотчетности должностных лиц, а также повысить уровень эффективности принятия государственных решений.

**Список использованной литературы.**

Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ (Куракин А.В.) ("Административное и муниципальное право", 2008, N 8)из информационного банка "Юридическая пресса".

Ведомости. Деловая газета. - <http://www.vedomosti.ru/>. Проверено 28.05.2013.

Голос Америки. Информационный интернет ресурс. - <http://www.golos-ameriki.ru/>. Проверено 28.05.2013.

Дедов Д. И. Конфликт интересов – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 273 с.

Департамент государственной и гражданской службы Министерства обороны Российской Федерации Российское военное обозрение № 1 (81) январь 2011. [Электронный документ]. (<http://www.coldwar.ru/rvo/012011/konflikt-interesov-osnova-korrupcii.php>). Проверено 18.04.2013

Коммерсант. Новости. - <http://www.kommersant.ru/>. Проверено 28.05.2013.

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) Гарант. [Электронный ресурс]. (<http://base.garant.ru/2563049/1/#block_100>) . Проверено 20.05.13

Конов А. Яковлев А. «О развитии системы антикоррупционного декларирования в России»/ Доклад НИУ ВШЭ. – Москва, 2012 – с. 47.

Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании //Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. - №1. – с.107-116.

Национальный план противодействия коррупции. Российская газета – 2008 г. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html>). Проверено 28.05.2013

Немцов Б. Лужков: итоги. [Электронный документ]. (<http://www.rusolidarnost.ru/boris-nemtsov-%C2%ABluzhkov-itogi%C2%BB#1>). Проверено 28.05.2013.

Нисневич Ю. А. [Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России](http://publications.hse.ru/view/61397639) // Полис (Политические исследования). 2011. № 1. С. 165-176.

Нисневич Ю. А. Участие граждан в противодействии коррупции / Препринты. Высшая школа экономики. Серия WP14 "Политическая теория и политический анализ". 2013. № WP14/2013/02.

Наумов Н. Ю., Чаннов С. Е. Комментарий к Федеральному Закону от 25 декабря 2008 года №273 «О противодействии коррупции»

[Электронный документ]. (<http://www.belnadzor.ru/protivodejstvie-korrupczii/metodicheskie-materialy/1789-kommentarii-k-fz-273-o-protivodejstvie-korrupczii.html>). Проверено 22.04.2013.

Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации. Дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14 / Гришковец А.А. - М., 2004.

Пчелинцев С. В., Пчелинцев С. С. Некоторые вопросы этического урегулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечения «добропорядочности» - с. 51

РБК. Новостной портал. - <http://www.rbc.ru/>. Проверено 28.05.2013.

Русский день. Общественно – политическое издание. - <http://www.rusday.com/>. Проверено 28.05.2013.

Семейный кодекс РФ. [Электронный документ]. (<http://www.advocatemoscow.ru/zakoni/semejnyj-kodeks-rf-dejstvuyushhaya-redakciya/>). Проверено 27.05.2013

Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. // Организация экономического сотрудничества и развития Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии – 140 с.

Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" (с изменениями и дополнениями). Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/184842/>). Проверено 20.04.2013.

Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 269 О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Российская газета. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2007/03/07/sluzhba.html>). Проверено 23.04.2013

Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. N 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов". Российская газета. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2010/07/07/prezident-komissii-dok.html>). Проверено 24.04.2013

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/12136354/3/#block_300>). Проверено 20.04.13

Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>). Проверено 24.05.2013.

Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ О муниципальной службе в Российской Федерации. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2007/03/07/sluzhba-dok.html>). Проверено 28.05.13.

Act on the Prevention of the Conflict of Interest in the Exercise of Public Office. – 2003.

Chapter 68 of the New York City Charter. Conflict of interests. – November 2010.

Conflict of interests in the public sector. Ombudsman. March 2008.

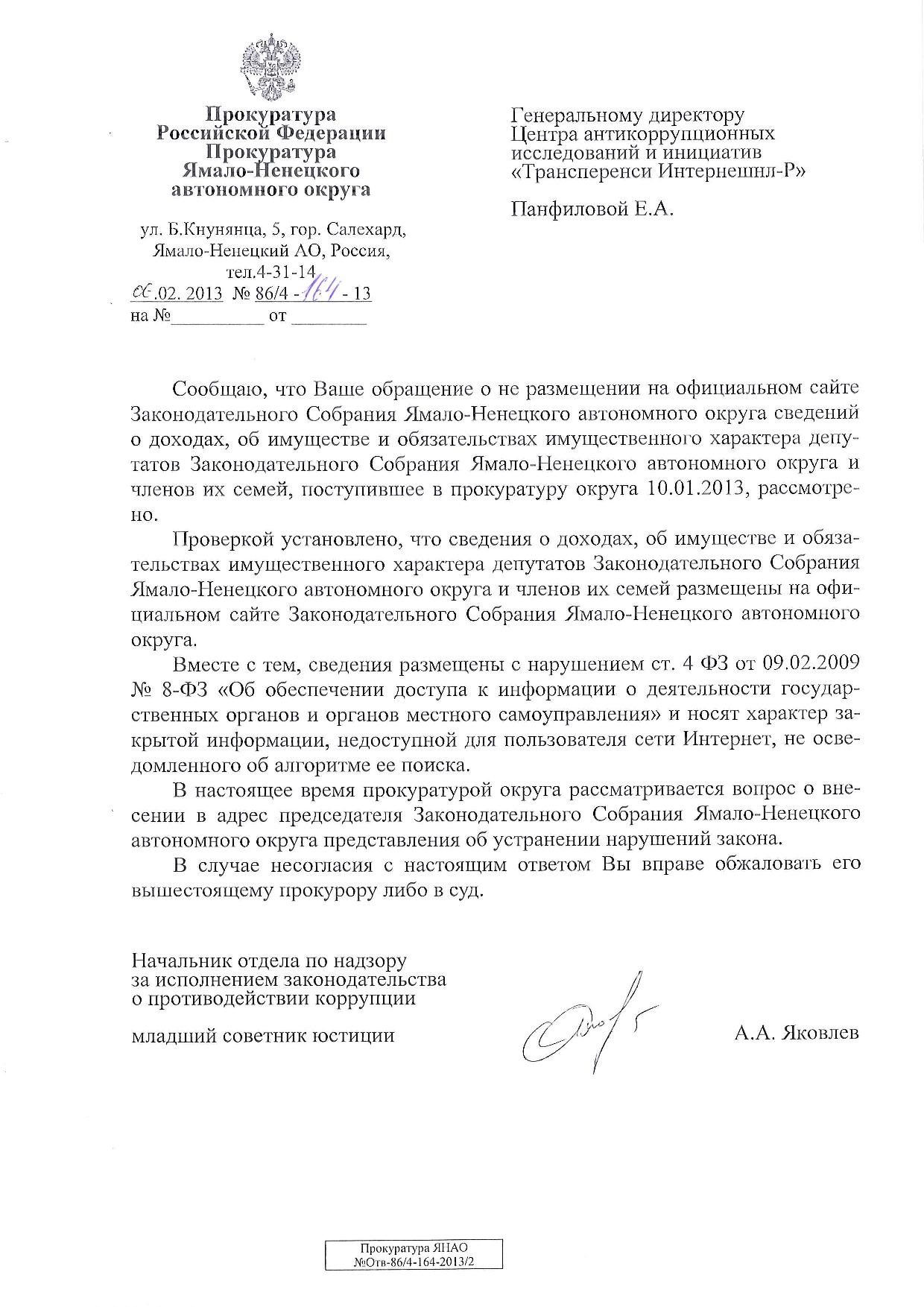
Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review. OECD, SIGMA, EU. – 34 p.

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

Forbes. Финансово экономический журнал. - <http://www.forbes.ru/>. Проверено 28.05.13.

**Приложения.**

Приложение 1.



1. Федеральный закон №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 7 июля 2004 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) Глава 1. Общие положения. Гарант. [Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/2563049/1/#block_100>). Проверено 20.05.13 [↑](#footnote-ref-2)
3. Бизнес. Толковый словарь. М.: ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир», 1998. [↑](#footnote-ref-3)
4. Conflict of interests in the public sector. Ombudsman. March 2008. – p. 8 [↑](#footnote-ref-4)
5. ФЗ №273 «О Противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года. – Ст. 10,11. [↑](#footnote-ref-5)
6. Chapter 68 of the New York City Charter. Conflict of interests. – November 2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC. – 2004 – p. 10. [↑](#footnote-ref-7)
8. Conflict of interests in the public sector. Ombudsman. March 2008. [↑](#footnote-ref-8)
9. ФЗ №273 «О Противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года. – Ст. 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC. – 2004 – p. 8. [↑](#footnote-ref-10)
11. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC. – 2004 – p. 8. [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же. [↑](#footnote-ref-12)
13. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC. – 2004 – p. 9. [↑](#footnote-ref-13)
14. Пчелинцев С. В., Пчелинцев С. С. Некоторые вопросы этического урегулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечения «добропорядочности» - с. 50 [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>). Проверено 11.04.2013 [↑](#footnote-ref-15)
16. Пчелинцев С. В., Пчелинцев С. С. Некоторые вопросы этического урегулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечения «добропорядочности» - с. 51 [↑](#footnote-ref-16)
17. Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании //Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. - №1. – с.107-116. [↑](#footnote-ref-17)
18. Департамент государственной и гражданской службы Министерства обороны Российской Федерации Российское военное обозрение № 1 (81) январь 2011. [Электронный документ]. (<http://www.coldwar.ru/rvo/012011/konflikt-interesov-osnova-korrupcii.php>). Проверено 18.04.2013 [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же. [↑](#footnote-ref-19)
20. Дедов Д. И. Конфликт интересов – М.: Волтерс Клувер, 2004. – с. 244. [↑](#footnote-ref-20)
21. Дедов Д. И. Конфликт интересов – М.: Волтерс Клувер, 2004. – с. 248. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. – с. 242 [↑](#footnote-ref-22)
23. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) Гарант. [Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/2563049/2/#block_200>). Проверено 20.05.13. [↑](#footnote-ref-23)
24. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC. – 2004 – 25 p. [↑](#footnote-ref-24)
25. «Conflict of interests policies and practices in nine EU member states: a comparative review» OECD, SIGMA, EU. – 34 p. [↑](#footnote-ref-25)
26. Managing Conflict of Interests in the Public Sector. Guidelines. ICAC. – 2004 – p. 17. [↑](#footnote-ref-26)
27. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" (с изменениями и дополнениями). Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/184842/>). Проверено 20.04.2013. [↑](#footnote-ref-27)
28. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Статья 19. Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/12136354/3/#block_300>). Проверено 20.04.13 [↑](#footnote-ref-28)
29. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Статья 19. Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/12136354/3/#block_300>). Проверено 20.04.13 [↑](#footnote-ref-29)
30. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Глава 3. Статья 14. Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/12136354/3/#block_300>). Проверено 20.04.13 [↑](#footnote-ref-30)
31. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации. Дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14 / Гришковец А.А. - М., 2004. [↑](#footnote-ref-31)
32. Национальный план противодействия коррупции. Российская газета – 2008 г. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html>). Проверено 28.05.2013 [↑](#footnote-ref-32)
33. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Российская газета. Статья 10. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же. [↑](#footnote-ref-34)
35. Наумов Н. Ю., Чаннов С. Е. КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2008 Г.

    N 273-ФЗ "О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ". [Электронный документ]. (<http://www.belnadzor.ru/protivodejstvie-korrupczii/metodicheskie-materialy/1789-kommentarii-k-fz-273-o-protivodejstvie-korrupczii.html>). Проверено 22.04.2013 [↑](#footnote-ref-35)
36. Наумов Н. Ю., Чаннов С. Е. КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2008 Г.

    N 273-ФЗ "О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ". [Электронный документ]. (<http://www.belnadzor.ru/protivodejstvie-korrupczii/metodicheskie-materialy/1789-kommentarii-k-fz-273-o-protivodejstvie-korrupczii.html>). Проверено 22.04.2013 [↑](#footnote-ref-36)
37. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Глава 3. Статья 19. Гарант. Информационно-правовой портал.[Электронный документ]. (<http://base.garant.ru/12136354/3/#block_300>). Проверено 20.04.13 [↑](#footnote-ref-37)
38. Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 269 О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Российская газета. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2007/03/07/sluzhba.html>). Проверено 23.04.2013 [↑](#footnote-ref-38)
39. Там же. [↑](#footnote-ref-39)
40. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. N 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов". Российская газета. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2010/07/07/prezident-komissii-dok.html>). Проверено 24.04.2013 [↑](#footnote-ref-40)
41. Конов А. Яковлев А. «О развитии системы антикоррупционного декларирования в России»/ Доклад НИУ ВШЭ. – Москва, 2012 – с. 19. [↑](#footnote-ref-41)
42. Там же. – с 20. [↑](#footnote-ref-42)
43. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ (Куракин А.В.) ("Административное и муниципальное право", 2008, N 8)из информационного банка "Юридическая пресса". [↑](#footnote-ref-43)
44. Игорь Шувалов. Биография//РБК. [Электронный документ]. (<http://www.rbc.ru/persons/shuvalov.shtml>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-44)
45. Игорь Шувалов. Биография. //Ведомости. [Электронный документ]. (<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>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-45)
46. «А перед ним разбитая элита»// Коммерсант. [Электронный документ]. (<http://kommersant.ru/doc/1848427>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-46)
47. «Игоря Шувалова снова заподозрили в конфликте интересов»// Forbes. [Электронный документ]. (<http://www.forbes.ru/news/80560-ft-semya-shuvalova-v-2004-godu-kupila-aktsii-gazproma-18-mln>). Проверено 25.04.2013 [↑](#footnote-ref-47)
48. «Как друзья-олигархи влияли на карьеру Игоря Шувалова, а он – на их бизнес»// Ведомости. [Электронный документ]. ( <http://www.vedomosti.ru/library/news/1735247/interesy_bez_konfliktov>). Проверено 23.05.2013 [↑](#footnote-ref-48)
49. «Игоря Шувалова снова заподозрили в конфликте интересов»// Forbes. [Электронный документ]. (<http://www.forbes.ru/news/80560-ft-semya-shuvalova-v-2004-godu-kupila-aktsii-gazproma-18-mln>). Проверено 25.04.2013 [↑](#footnote-ref-49)
50. Там же. [↑](#footnote-ref-50)
51. Немцов Б. Лужков: итоги. [Электронный документ]. (<http://www.rusolidarnost.ru/boris-nemtsov-%C2%ABluzhkov-itogi%C2%BB#1>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-51)
52. «Батурина обещала не бросать Лужкова с случае его увольнения»//Русский день. [Электронный документ]. (<http://www.rusday.com/articles_new/2010-09-20/fgdfg/1473/>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-52)
53. « Конфликты интересов и непрозрачные НКО»// Голос Америки. [Электронный документ]. (<http://www.golos-ameriki.ru/content/ngo-russia-money-issues/1533464.html>). Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-53)
54. Семейный кодекс РФ. [Электронный документ]. (<http://www.advocatemoscow.ru/zakoni/semejnyj-kodeks-rf-dejstvuyushhaya-redakciya/>). Проверено 27.05.2013 [↑](#footnote-ref-54)
55. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" Статья 10. [Электронный документ]. (<http://www.rg.ru/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>). Проверено 24.05.2013. [↑](#footnote-ref-55)
56. <http://csb.gov.ge/declaration/> [↑](#footnote-ref-56)
57. Конов А. Яковлев А. «О развитии системы антикоррупционного декларирования в России»/ Доклад НИУ ВШЭ. – Москва, 2012 – с. 47. [↑](#footnote-ref-57)
58. Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency. - <http://www.ignet.gov/>. Проверено 28.05.2013. [↑](#footnote-ref-58)
59. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. // Организация экономического сотрудничества и развития Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии – с. 6. [↑](#footnote-ref-59)
60. «В России создадут антикоррупционный комитет» [Электронный документ]. (<http://www.dp.ru/a/2012/03/22/V_Rossii_sozdadut_Antikor/>). Проверено 27.05.2013. [↑](#footnote-ref-60)
61. ACT ON THE PREVENTION OF CONFLICT OF INTEREST IN THE EXERCISE OF PUBLIC OFFICE. – 2003 – 11 p. [↑](#footnote-ref-61)
62. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис (Политические исследования). 2011. № 1. [↑](#footnote-ref-62)
63. Доступность деклараций о доходах и имуществе руководителей субъектов федерации и депутатов заксобраний. // Траснперенси Интернешнл – Россия. – 2013 г. [↑](#footnote-ref-63)
64. Приложение 1. [↑](#footnote-ref-64)
65. Нисневич Ю. А. Участие граждан в противодействии коррупции / Препринты. Высшая школа экономики. Серия WP14 "Политическая теория и политический анализ". 2013. № WP14/2013/02. [↑](#footnote-ref-65)