**Конфликт интересов – основа коррупции**

Проблема коррупции в последнее время приобрела огромную и вполне обоснованную актуальность. Сегодня коррупция в России является основной негативной характеристикой институтов государственного управления, препятствуя эффективному социально-экономическому и общественному развитию страны. В связи с этим разработка единой политики в сфере противодействия коррупции стала приоритетным направлением реформирования системы государственной службы Российской Федерации.

Среди антикоррупционных механизмов в системе государственной службы в первую очередь следует выделить административные процедуры, обусловливающие порядок ее прохождения, в том числе проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций, квалификационных экзаменов и др. Помимо перечисленного важным механизмом является институт преодоления конфликта интересов.

**Конфликт интересов**

Именно поэтому в Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г., предусмотрено, что на государственной службе формируются механизмы конфликтов интересов, когда у служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.

Принятый во исполнение данной концепции Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определил конфликт интересов на гражданской службе как 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 его личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.

Правовое закрепление института разрешения конфликта интересов на гражданской службе, в числе прочего, было направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей, а также исключение возможных злоупотреблений на службе.

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., в качестве главных антикоррупционных мер называет формирование действенного механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе.

Дальнейшее правовое развитие данного механизма связано с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», нормы которого частично повторяют положения, содержащиеся в ранее принятых нормативных правовых актах о гражданской службе, а частично представляют собой новеллы, уточняющие понятие конфликта интересов на государственной службе и предлагающие новые методы его разрешения.

В соответствии со статьей 10 этого Федерального закона под конфликтом интересов на государственной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного 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.

**Личная заинтересованность**

Под личной заинтересованностью государственного служащего понимается возможность получения государственным 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.

Таким образом, конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного служащего на надлежащее исполнение им не только должностных, но и общих служебных обязанностей. При этом служебные обязанности, установленные статьями 18 и 20 Закона о гражданской службе, получили свое распространение на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов нарконтроля, а также военнослужащих.

В определении данной новеллы законодатель исключил указание на неосновательное обогащение. Вместо общего указания на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды конкретизируется, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав. Также законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным служащим своего служебного положения (как это сделано в Законе о гражданской службе).

Кроме того, Закон о противодействии коррупции подчеркивает, что личная заинтересованность государственного служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Предполагается, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения. Полностью устранить все причины конфликта интересов на государственной (гражданской) службе невозможно, поэтому в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования. В этих целях необходимо заблаговременно выявлять обстоятельства его возникновения, способствующие этому условия, динамику развития, а также управлять его разрешением.

**Причины и условия конфликта интересов**

К основным причинам конфликта интересов на гражданской службе можно отнести следующее:

* нарушение основных требований к служебному поведению гражданских служащих;
* невыполнение обязанностей гражданского служащего;
* несоблюдение при их исполнении прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства;
* несоблюдение норм действующего законодательства;
* нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, в том числе установленных Законом о противодействии коррупции и др.

Среди условий, способствующих возникновению конфликта интересов на гражданской службе, можно назвать:

* высокий уровень неопределенности компетенции;
* дублирование полномочий государственных органов, их структурных подразделений, государственных служащих;
* недостаточное информирование о деятельности органов государственной власти;
* наличие противоречий между нормативными правовыми актами органов власти различного уровня, включение в них положений, способствующих созданию условий для коррупционного поведения, существующие пробелы в правовом регулировании;
* несоблюдение служебной и организационной дисциплины;
* отсутствие или недостаточное использование моральных и материальных ресурсов мотивации государственного служащего, дискриминацию и неодинаковое вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций ввиду необъективности и неэффективности системы оплаты труда и др.

Кроме того, имеющаяся практика позволяет выделить правонарушения коррупционной направленности, связанные с конфликтом интересов на государственной службе, в том числе:

* непринятие государственным служащим мер по предотвращению конфликта интересов;
* неуведомление представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов либо о наличии личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов; владение ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), а равно непринятие мер к их передаче в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* занятие иной оплачиваемой деятельностью без уведомления работодателя при наличии (возможности) конфликта интересов и др.

**Госслужащий обязан…**

Согласно статье 11 Закона о противодействии коррупции государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. С этой целью он обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Необходимо отметить, что статья 19 Закона о гражданской службе обязывает гражданского служащего в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

Таким образом, перечисленные законодательные акты предписывают государственному (гражданскому) служащему уведомить о возникновении или угрозе конфликта интересов своего непосредственного начальника.

Вместе с тем, непосредственный начальник далеко не всегда является представителем нанимателя для конкретного служащего. В соответствии со статьей 1 Закона о гражданской службе представитель нанимателя это:

* руководитель государственного органа,
* лицо, замещающее государственную должность,
* представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

На практике представителем нанимателя для гражданских служащих обычно выступает руководитель государственного органа.

Исходя из Закона о противодействии коррупции, в совокупности с законодательством о гражданской службе, при возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения государственный служащий должен проинформировать и своего непосредственного начальника, и представителя нанимателя.

Неисполнение вышеуказанных обязанностей государственным служащим должно рассматриваться как дисциплинарный проступок и может привести к привлечению его к дисциплинарной ответственности. Кроме того, исходя из содержания статьи 33 Закона о гражданской службе во взаимосвязи со статьей 15 того же Закона, неисполнение гражданским служащим перечисленных обязанностей может повлечь его увольнение с гражданской службы.

Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

**Способы урегулирования конфликта интересов**

Закон о противодействии коррупции предусмотрел несколько способов урегулирования конфликта интересов на государственной службе:

* изменение должностного или служебного положения, являющегося стороной конфликта интересов государственного служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей;
* отказ такого служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
* отвод (самоотвод) государственного служащего в установленных законодательством случаях и порядке.

Статья 32 Закона о гражданской службе дает право представителю нанимателя отстранить от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего в период урегулирования конфликта интересов. При этом ему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы.

В случае, если государственный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать их в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 11 Закона о противодействии коррупции).

При этом также имеются разночтения в нормах Законов о гражданской службе и о противодействии коррупции относительно вопроса передачи государственными служащими имеющихся активов в доверительное управление.

Так, в Законе о противодействии коррупции речь идет об обязанности государственных служащих передать такие бумаги в доверительное управление без каких-либо условий. Норма содержит лишь цель передачи – предотвращение конфликта интересов. В то же время Закон о гражданской службе устанавливает такую обязанность гражданских служащих лишь при условии, что владение служащими приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов.

С учетом более поздней даты принятия и специального характера Закона о противодействии коррупции, согласно преамбуле которого он устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, применению подлежит статья 11 этого Закона.

**Специальные комиссии**

Использование вышеперечисленных мер отнесено к компетенции представителя нанимателя. Поскольку конфликт интересов является категорией оценочной, что означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением сторонами служебного контракта (гражданского служащего, представителя нанимателя), то в этом случае необходим кто-то третий, кто может и имеет право разрешать подобную ситуацию.

Поэтому для урегулирования конфликта интересов на гражданской службе предусматривается создание специальных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

В соответствии со статьей 19 Закона о гражданской службе такая Комиссия образуется правовым актом государственного органа. В ее состав входят:

* представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие;
* представитель соответствующего органа по управлению государственной службой;
* представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой.

Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, определившее задачи комиссий, их состав и порядок работы, было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269. Вместе с тем, практика работы этих комиссий, созданных в соответствии с этим Указом, в целом показала формальный характер и неэффективность их деятельности.

С целью обеспечения действенного функционирования механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 утверждено новое Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Данный акт призван унифицировать практику деятельности этих комиссий, изменить подход к их формированию, а также обеспечить прозрачность в работе.

Новшеством данного Указа является возложение на Комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов задач по осуществлению в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

Среди новелл также можно отметить:

* включение в состав комиссий должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений в государственном органе;
* возможность вхождения в состав комиссий представителей общественных и профсоюзных организаций;
* изменение оснований проведения заседаний комиссий и ее полномочий, сроков, а также принимаемых ею решений.

Важным моментом является и то, что теперь комиссия может рекомендовать руководителю применить к государственному служащему, допустившему нарушение, конкретную меру ответственности.

**Механизм борьбы с коррупцией в Минобороны России**

В соответствии с вышеназванными нормативными правовыми актами Российской Федерации соответствующая работа по выполнению их требований проводится в Министерстве обороны Российской Федерации.

Приказом министра обороны РФ от 21 июня 2007 г. № 240 (с последующими изменениями от 4 октября 2008 г.) в Минобороны России образована Комиссия Министерства обороны РФ по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

На заседаниях этой Комиссии рассматривалась информация о:

* наличии у гражданских служащих личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов;
* нарушении ими требований к служебному поведению, предусмотренных Законом о гражданской службе;
* даче согласия, либо отказе в даче согласия гражданам, замещавшим должности гражданской службы, перечень которых устанавливается специальными актами, на замещение ими в течение двух лет после увольнения с гражданской службы должностей в организациях, отдельные функции государственного управления которыми входили в их должностные (служебные) обязанности.

Указанной комиссией также проводились организационные совещания с участием заинтересованных органов военного управления, на которых рассматривались итоги выполнения мероприятий антикоррупционной направленности на гражданской службе данного ведомства, вопросы практической реализации законодательства Российской Федерации о гражданской службе и противодействии коррупции, а также предложения по повышению эффективности принимаемых мер.

Следует отметить, что во исполнение Указа Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 в Минобороны России изданы приказы от 30 августа 2010 г. № 1130 «О комиссии Министерства обороны по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» и № 1153 «О формировании комиссии Министерства обороны по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов», которыми утверждены Положение о данной комиссии и сформирован ее состав с учетом новых требований законодательства Российской Федерации.

1 июля 2010 г. опубликован приказ министра обороны от 29 марта 2010 г. № 299 (зарегистрирован в Минюсте РФ 15 июня 2010 г.), которым утвержден Порядок проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны РФ. Этим же приказом признан утратившим силу одноименный приказ от 29 октября 2009 г. №1180, зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 2 декабря 2009 г.

Уточненный Порядок разработан в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В Министерстве обороны РФ проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Министерства обороны и проектов нормативных правовых актов Министерства обороны в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

При подготовке проектов нормативных правовых актов и проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов должностные лица органов военного управления обязаны руководствоваться следующим:

а) коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются (3) :

* широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти (органов военного управления (их должностных лиц);
* определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (органами военного управления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;
* выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти (органов военного управления (их должностных лиц);
* чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
* принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
* заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
* отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти (органами военного управления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;
* отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

б) коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются (4):

* наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
* злоупотребление правом заявителя органами государственной власти (органами военного управления, их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
* юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится при проведении их правовой экспертизы. При этом к рассмотрению принимаются только проекты нормативных правовых актов, согласованные со всеми заинтересованными органами военного управления.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится при мониторинге их применения и по указанию Министра обороны РФ.

Срок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов не более 10 дней со дня поступления в Главное правовое управление Министерства обороны.

Выявленные в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенные факторы отражаются в заключении, составляемом Главным правовым управлением Министерства обороны при проведении антикоррупционной экспертизы (далее именуется - заключение).

Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом военного управления или должностным лицом (5). Ранее, 17 марта 2010 г., приказом министра обороны РФ №225 в целях реализации Указа Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 561 предписано, в частности:

Заместителям министра обороны РФ, начальнику Аппарата министра обороны РФ, главнокомандующим видами Вооруженных Сил РФ, командующим войсками военных округов, флотами, родами войск Вооруженных Сил РФ, руководителям центральных органов военного управления ежегодно, не позднее 5 мая года, следующего за отчетным, организовать представление в установленном порядке в Главное управление кадров Министерства обороны РФ сведений, указанных в пункте 2 Порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утвержденного Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 561 (далее именуется - Порядок размещения сведений), о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера военнослужащих, замещающих воинские должности в Министерстве обороны РФ, предусмотренных пунктом 3 раздела II Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. №557 и Перечнем должностей военной службы в Министерстве обороны РФ, при назначении на которые граждане и при замещении которых военнослужащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденным приказом министра обороны РФ от 29 августа 2009 г. № 920 дсп, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (с приложением электронных носителей).

Начальнику Управления пресс-службы и информации Министерства обороны РФ ежегодно не позднее 13 мая года, следующего за отчетным, организовывать в установленном порядке размещение сведений о доходах на официальном сайте.

В соответствии с этим приказом на сайте Министерства обороны РФ размещены сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставленные военнослужащими Министерства обороны за отчетный период (с 1 января по 31 декабря 2009 г.).

Таким образом, на сегодняшний день комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов призваны служить одним из ключевых элементов противодействия коррупции на государственной службе. Обладая достаточными полномочиями, имея соответствующий спектр средств и методов профилактики и борьбы с коррупционными и иными правонарушениями на государственной службе, они должны стать связующим звеном между государственным органом, в котором созданы, и иными правоохранительными, контролирующими органами, а также общественными объединениями.