**Введение**

В современных условиях острейшей проблемой России является коррупция, достигшая масштабов социальной угрозы, препятствующая нормальному функционированию государственных и общественных механизмов, подрывающая авторитет государственной власти и управления, затрудняющая проведение социальных преобразований в обществе и рост эффективности экономики. В этой связи разработка правовых средств и механизмов противодействия коррупции становится одной из наиболее значимых и актуальных проблем развития современного российского государства и общества.

Одним из ключевых основ антикоррупционного механизма, главнейшим аспектом совершенствования государственной службы, реализующим принцип публичности и открытости деятельности государственных органов, выступает институт конфликта интересов на государственной службе. Конфликт интересов, являясь существенным механизмом противодействия коррупции, нашел широкое использование за рубежом, однако в России концепция конфликта только начинает разрабатываться, поскольку до принятия Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» такого понятия государственная служба не знала. Дальнейшую инициативу о законодательном развитии механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе продолжил Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

**Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе**

Под конфликтом интересов на государственной службе понимается ситуация, при которой прямая или косвенная личная заинтересованность государственного служащего влияет (или может повлиять) на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает (или может возникнуть) противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда таким правам и интересам.

Конфликт интересов на государственной службе представляет собой довольно сложную теоретическую и практическую проблему. Это мало разработанная правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечеткий, неясный и неполный механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов, не позволяющий применять его напрямую. В настоящее время не разработана процедура ограничения (отказа) государственного служащего от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения выгоды, доходов, подарков, презентов, передачи ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление в установленном порядке, отсутствуют оценочные критерии эффективности урегулирования конфликта в целях исключения его повторения, не налажена система обучения государственных служащих поведению в условиях конфликта интересов, субъектный состав участников конфликта ограничен исключительно государственными служащими, в то время как замещающие государственные должности лица, имеющие максимальную подверженность вовлечению в конфликтную ситуацию, из сферы регулирования конфликта выпадают.

До сих пор не раскрыты причины и условия, способствующие возникновению и развитию конфликта интересов на государственной службе, не определен перечень типовых ситуаций, при которых он может возникнуть, отсутствует система дифференцированных процедур, направленных на урегулирование конфликта интересов, конкретных методов и форм его разрешения.

К основным причинам конфликта интересов можно отнести нарушение основных принципов государственной службы, невыполнение первостепенных обязанностей гражданского служащего, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей, несоблюдение при их исполнении прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства, несоблюдение действующего законодательства, нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», несоблюдение основных требований к служебному поведению гражданского служащего, различные социальные притязания и предпочтения, ценностные установки, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных служащих.

Условиями, способствующими возникновению конфликта интересов на государственной службе, можно назвать высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий государственных органов, их структурных подразделений, государственных служащих; неинформирование либо 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, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества, вторжение в компетенцию других органов власти; несовпадение между законодательно установленными принципами государственной службы, порядком поступления на нее, ее прохождением и реальным осуществлением управленческой, кадровой и организационной политики в органе государственной власти; отсутствие реальной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей, ненадлежащий контроль за государственным служащим на стадии исполнения им должностных обязанностей, 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; деформацию, двусмысленность и неопределенность социальной роли и статуса гражданского служащего, вызывающие его намеренное или ненамеренное антисоциальное поведение; отсутствие реальной защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность; отсутствие критериев, позволяющих выявить ситуацию возникшего либо предполагаемого конфликта интересов.

Государственная служба сама по себе обладает высоким конфликтным потенциалом, который, с одной стороны, создается внешней средой, в которой государственные органы реализуют свои полномочия, а, с другой стороны, внутренней средой, формируемой сферой административно-служебных и социально-трудовых отношений. Возникновение конфликта интересов неизбежно в силу специфики государственной службы и управления, обусловлено ненадлежащей реализацией конституционных принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, нарушением принципов гражданской службы, отклоняющимися от нормы действиями, решениями и поведением государственного служащего.

Конфликт интересов на государственной службе, как правило, приводит к негативным последствиям, возникновению которых способствуют необъективное исполнение государственным служащим должностных обязанностей, противоречия между его личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, государства. Такие последствия выражаются в нарушении конституционно гарантированных прав граждан, причинении вреда законным интересам граждан, организаций, общества, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации, нанесении ущерба авторитету государства, государственной службы, престижу и имиджу органов государственной власти и управления.

Конфликт интересов на государственной службе неизбежен, полностью устранить его невозможно, поэтому в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования. В этих целях, а также для снижения его отрицательных последствий необходимо научиться обнаруживать причины его возникновения, способствующие этому условия, выявлять динамику развития конфликта, следить за его протеканием, управлять разрешением, снижать уровень конфликтного противостояния.

Крайне важно в целях недопущения отрицательных последствий выявить конфликт интересов на ранних стадиях его возникновения и развития. Выявление конфликтной ситуации может производиться путем анализа заявлений служащего об обращении к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, рассмотрения сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным служащим, уведомлений о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, служебных записок, обращений граждан и организаций, в том числе в электронном виде, публикаций в средствах массовой информации.

Эффективное урегулирование конфликта интересов на государственной службе обусловлено реализацией предусмотренных Конституцией РФ принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, принципов гражданской службы, внедрением механизма противодействия коррупции, формированием государственной службы как целостного государственно-правового института, совершенствованием системы политических, социально-экономических, правовых, культурных отношений не только на государственном уровне, но и на уровне личных интересов, стремлением к достижению баланса интересов гражданина, общества и государства при решении публичных вопросов.

Федеральный 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 действующим законодательством случаях и порядке. К сожалению, указанные способы не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной службе.

Трудность применения способа, заключающегося в изменении должностного либо служебного положения являющегося стороной конфликта интересов государственного служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей, состоит в том, что понятие «изменение должностного или служебного положения государственного служащего» в действующем законодательстве отсутствует. С учетом этого полагаем, что под изменением должностного (служебного) положения служащего надлежит понимать его перевод на иную должность государственной службы или увольнение с гражданской службы. Однако перевод осуществляется только с письменного согласия государственного служащего, а не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя, а такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов, законодательство о государственной службе не содержит.

Следующий способ урегулирования конфликта интересов состоит в добровольном отказе государственного служащего от явившейся причиной возникновения конфликта интересов выгоды. Однако понятие выгоды ни в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ни в Федеральном законе «О противодействии коррупции» не раскрыто. Очевидно, что под выгодой можно понимать получение государственным служащим льгот или преимуществ, связанных с использованием его должностного статуса, а также любых других, вытекающих из неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения ценными бумагами, имуществом). Нет ясности в вопросах реализации процедуры отказа служащего от уже полученной или намечающейся к получению выгоды, формы, статуса такого отказа и последствий его нарушения, возможности урегулирования механизма отказа государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, подзаконными актами.

Также законодательством о государственной службе не предусмотрена возможность отвода или самоотвода государственного служащего, скорее это процессуальная необходимость, возникающая, в частности, при осуществлении судьей, прокурором, судебным приставом-исполнителем своих полномочий. Однако из перечисленных субъектов судьи, к примеру, вообще не относятся к государственным служащим, а работники прокуратуры и службы судебных приставов подлежат отводу только в случаях, прямо предусмотренных процессуальным законодательством.

Очевидно, что возможностей для эффективного урегулирования конфликта интересов на государственной службе недостаточно, в связи с чем в качестве дополнительных организационных способов его разрешения можно предложить осуществление временного делегирования каких-либо полномочий государственного служащего, в отношении которого производятся мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому служащему; постоянное или временное отстранение государственного служащего от выполнения функций, в результате осуществления которых возник или может возникнуть конфликт интересов (в частности, посредством изменения его должностного регламента, отстранения от участия в комиссиях, рабочих группах, иных коллегиальных органах, принятия решений, выполнения функций представителя Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в акционерных обществах); ограничение на время урегулирования конфликтной ситуации допуска государственного служащего к соответствующим сведениям, если исполнение служебных обязанностей связано с их использованием; дополнительное изучение решений и действий государственного служащего; усиление контроля за исполнением государственным служащим должностных обязанностей в конфликтной ситуации; увольнение государственного служащего с государственной службы по собственному желанию в целях сохранения его личных интересов, либо отказ от выполнения иной оплачиваемой работы в целях сохранения должности государственной службы.

Также в качестве мер предотвращения конфликта интересов могут выступать совершенствование системы, структуры и организации деятельности органов государственной власти; конкретизация, оптимизация, исключение дублирования полномочий государственных органов и служащих; совершенствование порядка использования государственных ресурсов, размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; установление для лиц, замещающих государственные должности, ограничений и запретов, аналогичных ограничениям и запретам, определенным для государственных служащих; разработка организационного и правового механизма передачи государственными служащими и лицами, замещающими государственные должности, в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций); продолжение практики предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера всеми государственными служащими, а не только включенными в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации; повышение уровня денежного содержания государственных служащих, мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей; обеспечение правовой и социальной защищенности государственных служащих; нормативное закрепление перечня ситуаций, при возникновении которых государственный служащий должен письменно уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения; урегулирование конфликтов интересов независимыми от органа государственной власти комиссиями.

Способы, формы и методы урегулирования конфликта в каждом конкретном случае зависят от характера и степени его обострения, вида государственной службы, полномочий, функций и направлений деятельности органа государственной власти, служебного положения и должностных обязанностей государственного служащего. Также в условиях конфликтной ситуации необходимо проведение обязательной последующей оценки эффективности урегулирования конфликта интересов в целях исключения ситуации, которая может спровоцировать его повторение.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» установил прямую обязанность государственных служащих представлять непосредственному руководителю уведомление в письменном виде о возможности возникновения или возникновении конфликта интересов, как только служащему станет известно об этом. Отрицательным моментом при таких обстоятельствах является то, что в условиях отсутствия законодательно закрепленного перечня типовых конфликтных ситуаций первоначальная субъективная оценка потенциально конфликтных действий и решений возложена непосредственно на государственного служащего – субъекта конфликта интересов. В этом случае существует большая вероятность невозможности объективного оценивания государственным служащим конфликтной ситуации, а также полноценного и своевременного исполнения им обязанностей по уведомлению руководителя о конфликте интересов.

Кроме того, порядок формирования и состав комиссии по урегулированию конфликта интересов позволяют предположить возможность существования определенной зависимости принимаемого такой комиссией решения о наличии либо отсутствии личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов, от решения представителя нанимателя в отношении служащего. Как указывают А.Н. Дементьев и С.В. Качушкин, «оценку наличия или отсутствия у государственного гражданского служащего состояния конфликта интересов дает представитель нанимателя» [2]. В этой связи особую опасность создает ситуация, в которой представитель нанимателя на основании своего субъективного мнения считает конфликт интересов незначительным или не имеющим места, позволяя государственному служащему при таких обстоятельствах продолжать осуществление служебных обязанностей, либо решает вопрос о применении (неприменении) к нему мер дисциплинарного и иного воздействия в состоянии конфликта интересов, опираясь на личное усмотрение и отношение к служащему. Расплывчатость нормативных положений и отсутствие четкого регулирования в ситуации конфликта интересов может повлечь как нарушение прав государственного служащего на объективное рассмотрение случаев конфликта, так и нарушение государственных и общественных интересов.

**Заключение**

В настоящее время законодательно установленных способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе недостаточно. В связи с этим необходимо безотлагательно принять меры, направленные на выявление причин и условий возникновения конфликта интересов, прогнозирование динамики развития и последствий такого конфликта, детальную и системную разработку средств, способов и методов предупреждения и разрешения конфликта интересов, осуществление оценки эффективности его урегулирования в целях исключения ситуации, которая может спровоцировать его повторение.

**Список литературы**

1. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 19.

2. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С.