

УДК 342.92

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ И ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

С. Ю. Щеколдин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2010 г.

Аннотация: анализируется правовое регулирование института конфликта интересов в системе правоохранительной и военной службы; освещаются общие положения, регулирующие данные отношения в системе государственной службы; рассматриваются особенности регулирования в правоохранительной и военной службе.

Ключевые слова: конфликт интересов, система государственной службы, правоохранительная служба, военная служба.

Abstract: *the legal regulation of institution of conflict of interests in the law-enforcement bodies and military service has been analyzed; general aspects of regulating such relationships in the public service system have been described; the specific character of conflict of interests regulation in the law-enforcement bodies and military service has been considered.*

Key words: *conflict of interests, public service system, law-enforcement service, military service.*

Одной из важнейших задач нашего государства является борьба с коррупцией. Решение данной проблемы неразрывно связано с осуществляемой на протяжении длительного времени административной реформой, важным элементом которой — развитие института государственной службы.

Исторический опыт развития института государственной службы позволяет говорить о том, что государственная служба всегда вносила важный вклад в развитие государства, способствовала становлению и развитию институтов гражданского общества, без участия которых невозможны никакие социально-экономические преобразования.

Проводимые реформы должны устранить имеющиеся серьезные недостатки в сфере управления, создать базу для дальнейшего социально-экономического развития страны, а также укрепить престиж государственной службы. Кроме того, реформы нацелены на формирование адекватных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы¹.

Одним из таких средств предупреждения и пресечения коррупции является институт конфликта интересов в системе государственной службы.

Следует отметить, что институт государственной службы достаточно разнообразен и сложен. Еще в XIX в. Е. Карнович отмечал, что служебные силы каждого государства по роду их деятельности распределяются

¹ См.: Мальцев Г. В., Станкевич З. А. К новой системе государственной службы России // Научные доклады РАГС. М., 1999. С. 77.

главным образом на два отдела — военный и гражданский, и чем правильнее устроена организация внутреннего государственного управления, тем точнее определяются и по уставам, и на практике обязанности каждого из этих отделов².

Несмотря на свою сложную и неоднозначную систему, государственная служба Российской Федерации как публично-правовой институт представляет собой единый механизм. В связи с этим совершенно справедливо, что гражданская, военная и правоохранительная службы имеют единые основы и принципы организации, функционирования и развития. Военная и гражданская службы находятся в диалектическом единстве в механизме государства³.

Все виды государственной службы между собой взаимосвязаны и взаимообусловлены. Перед каждым видом государственной службы стоят свои задачи и функции, производные от общих функций публичного управления. Поэтому предупреждение и пресечение коррупции должно вестись во всех видах государственной службы последовательно и равномерно. Нельзя достичь успехов в пресечении коррупции, ведя борьбу только в одной сфере, не затрагивая при этом иных сфер. Представляется необходимым рассмотреть ряд аспектов противодействия коррупции в системе военной и правоохранительной службы в их взаимосвязи.

Институт конфликта интересов как важный элемент противодействия коррупции до недавнего времени был известен лишь одному виду — гражданской государственной службе. Вместе с тем предпосылки появления конфликта интересов в данных видах государственной службы заложены в ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ⁴, где указано, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. До настоящего времени унифицированного закона о правоохранительной службе не принято. Законы, регулирующие деятельность отдельных правоохранительных органов, не содержат понятия конфликта интересов. Порядок разрешения конфликта интересов как таковой также не регламентирован зако-

² См.: Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. С. 3.

³ См.: Кудашкин А. В. Военная служба как особый вид государственной службы РФ // Государство и право. 2000. № 3. С. 12; Хоменок Ф. А. О соотношении советской государственной и военной службы // Правоведение. 1977. № 3. С. 99; Куракин А. В. Проблемы реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе Вооруженных Сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 6. С. 54.

⁴ О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

нами, но в то же время определенные положения следует рассматривать в качестве элементов данной процедуры, направленных на урегулирование конфликта интересов и его профилактику.

Таковыми средствами предупреждения коррупции и недопущения конфликта интересов в правоохранительной службе долгое время являлись обязанности и запреты.

Согласно ст. 40.2 Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»⁵ на лиц, занимающих должности прокуроров и следователей, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Как следует из Закона «О прокуратуре Российской Федерации», лица, замещающие должности прокуроров и следователей, ежегодно представляют сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных ими доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Запреты в системе правоохранительной службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ закреплены в п. 19 Указа Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»⁶, согласно которому полицейский Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- совмещать службу в органах наркоконтроля с исполнением обязанностей депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом органа управления коммерческой организации;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах наркоконтроля;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество, служебную информацию;

⁵ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶ О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

— получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением им должностных обязанностей;

— получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением им должностных обязанностей;

— получать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

— выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными организациями;

— использовать свое служебное положение в интересах политических партий, иных общественных, а также религиозных объединений.

В органах наркоконтроля недопустимо образование структур политических партий, иных общественных, а также религиозных объединений за исключением профессиональных союзов.

Сотрудник обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения службы в органах наркоконтроля находящиеся в его собственности предприятия, доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Сотрудникам, являющимся близкими родственниками или состоящим между собой в свойстве (супруги, братья, сестры, родители или дети супругов), запрещается проходить службу в одном и том же органе наркоконтроля, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Подобное положение содержится и в других нормативных правовых актах, регулирующих прохождение правоохранительной службы в различных органах.

Особое значение имеют запреты в таможенной службе. В свое время в Своде уставов «О службе гражданской» всем таможенным чиновникам запрещалось участвовать в торговле как провозной, так и отпускной, а также заключать с купцами сделки и принимать на себя по таможенным делам доверенности или комиссии. Кроме того, таможенным чиновникам запрещалось покупать товары прежде, нежели они будут досмотрены, выпущены из таможни в установленном порядке (ст. 730)⁷.

Служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан, осуществляющих профессиональную деятельность

⁷ Полянский А. Свод уставов о службе гражданской : уставы о пенсиях и единовременных пособиях и эмеритальных кассах гражданского ведомства ; Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах и формы чинов гражданского ведомства. С разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами министерств и Государственного контроля. 3-е изд. М., 1900. Т. 3. С. 189.

по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов России⁸.

Эффективность работы таможенной службы зависит от распространенности коррупции в этом ведомстве. Неслучайно законодательство о службе в таможенных органах закрепляет целый ряд административно-правовых средств противодействия коррупции в системе таможенной службы. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁹ в ст. 7 закрепляет положения о том, что сотрудник таможенного органа не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом органа управления коммерческой организации; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в таможенных органах; использовать в неслужебных целях средства материально-технического и информационного обеспечения, финансовые средства, другое государственное имущество, а также служебную информацию;
- получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением должностных обязанностей;
- получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей;
- выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными организациями; использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных объединений для пропаганды отношения к ним.

Закрепленные законом запреты — важное административно-правовое средство предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы, поскольку эта сфера является весьма криминогенной, а запреты, обусловленные режимом таможенной службы, должны исключать возникновение «конфликта интересов» на службе в таможенных органах. По оценкам специалистов, нигде так не распространена коррупция, как в таможенных органах различного уровня. Как отмечает А. Ф. Ноздрачев, правоограничения сотрудников таможенных органов — это установленные законом запреты на осуществление несовместимых со статусом

⁸ См.: Куракин А. В. Предупреждение и пресечение коррупции в таможенных органах Российской Федерации // Следователь. 2005. № 1. С. 43.

⁹ О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

сотрудника таможенных органов действий или состояний¹⁰.

Вопрос ограничений и запретов в органах внутренних дел до недавнего времени должного регулирования не имел. В частности, в ст. 20 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции»¹¹ и ст. 10 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1¹², установлено, что сотруднику органов внутренних дел запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, а также работать по совместительству на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, не входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться 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. Сотрудник органов внутренних дел не вправе 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. Дополнительная мера профилактики конфликта интересов по отношению к сотрудникам лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел закреплена в ст. 6 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹³, где установлено, что лицензии на осуществление детективной деятельности не выдаются бывшим работникам правоохранительных органов, которые осуществляли контроль за частной детективной и охранной деятельностью, если со дня их увольнения не прошел год.

С принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»¹⁴ во многие нормативные правовые акты были внесены изменения, в том

¹⁰ См.: Ноздрачев А. Ф. Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. № 7. С. 8.

¹¹ О милиции : закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

¹² Об утверждении положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

¹³ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 888.

¹⁴ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2008. № 266.

числе и в Положении о службе в органах внутренних дел, которое было дополнено ст. 9.1, где закреплено, что на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данное положение, безусловно, расширило перечень запретов, что способствует развитию механизмов предупреждения и пресечения коррупции.

Подробнее следует остановиться на одном из рассматриваемых запретов — это запрет на работу по совместительству в различных организациях. Не столь однозначно подобный вопрос урегулирован в западных странах. Режим совместительства полицейских Соединенных Штатов Америки достаточно разнообразен. Так, в штате Миссури существует три категории сотрудников полиции, работающих по совместительству в свободное от служебной деятельности время: полицейские, осуществляющие по совместительству работы, непосредственно связанные с деятельностью полиции (во время работы по совместительству они носят униформу, оплата их деятельности производится из местного бюджета); полицейские, выполняющие работу по обеспечению безопасности, в частности по охране магазинов и т.п.; полицейские, занимающиеся трудовой деятельностью, не связанной со службой в полиции, например, осуществляют техническое обслуживание автомобилей, делают ремонт квартир и др.¹⁵

Несмотря на либеральное отношение законодательства Соединенных Штатов Америки к регламентации совместительства сотрудников полиции, правовое регулирование данных отношений в отдельных штатах имеет свою специфику. Например, в некоторых штатах сотрудники полиции не имеют права осуществлять совместительство за пределами своего города, работать водителями такси, заниматься охранной деятельностью, торговать спиртными напитками. В других штатах, в частности в штате Нью-Мексико, полицейским разрешается работать охранниками в коммерческих организациях. В некоторых штатах существует даже специальная программа «Дополнительная работа для полицейских». Для сотрудников криминальной полиции действуют ограничения, запрещающие им работать в кредитно-финансовых учреждениях, а также заниматься предпринимательской деятельностью. Необходимо сказать, что запреты на занятие дополнительной работой весьма дифференцированы и зависят от подразделения, в котором полицейский проходит службу, занимаемой должности, стажа службы, квалификации и др. Во всех случаях работы полицейского по совместительству в свободное от основной службы время на него распространяются требования быть постоянно готовым к выполнению своих основных служебных обязанностей. Кроме того, выполнять работу по совместительству полицейский должен так же добросовестно, как и свою основную работу. Недобросовестная работа по

¹⁵ Обзорная информация ГИЦ МВД России : зарубежный опыт. М., 2000. Вып. 11. Работа полицейских по совместительству. С. 4.

лицейского по совместительству может рассматриваться как дисциплинарный проступок¹⁶.

Административно-правовое регулирование работы по совместительству полицейских Соединенных Штатов Америки децентрализовано, однако во всех штатах к поведению полицейского предъявляются единые требования: дополнительная работа полицейского не должна противоречить основным задачам и направлениям деятельности полиции, а также подрывать авторитет полиции и государства; дополнительная работа не должна оказывать негативное воздействие на эффективное выполнение основных должностных обязанностей; полицейский, выполняющий работу по совместительству, постоянно должен находиться на связи со своим основным подразделением¹⁷. Несоблюдение названных требований может повлечь применение к полицейскому мер дисциплинарного воздействия: запрет осуществлять совместительство или увольнение из органов полиции. Необходимо сказать, что время, предоставленное для совместительства, а также оплата по совместительству весьма дифференцированы.

Вопрос совместительства в системе Министерства внутренних дел России определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 г. «О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁸. А. В. Куракин считает, что необходимо режим совместительства сотрудников органов внутренних дел определить на законодательном уровне, более гибко и дифференцированно подойти к данной проблеме¹⁹. Было бы вполне целесообразно, по его мнению, использовать в данном вопросе опыт Соединенных Штатов Америки и других стран и официально разрешить совместительство сотрудникам органов внутренних дел в коммерческих организациях, если такое совместительство не будет создавать ситуацию, которую принято называть «конфликтом интересов на государственной службе». При этом А. В. Куракин полагает необходимым предусмотреть ряд обязанностей для сотрудников, осуществляющих совместительство. Так, совместительство сотрудников органов внутренних дел вне системы Министерства внутренних дел России может осуществляться только с письменного согласия руководства органа внутренних дел; сотрудники органов внутренних дел, осуществляя трудовые функции в коммерческих организациях, не могут использовать ресурсы органов внутренних дел в интересах своего совместительства; совместитель-

¹⁶ Обзорная информация ГИЦ МВД России : зарубежный опыт. М., 2000. Вып. 11. Работа полицейских по совместительству. С. 4.

¹⁷ Там же. С. 6.

¹⁸ О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 720 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 2856.

¹⁹ См.: Куракин А. В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе военной и правоохранительной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 3.

ство не должно препятствовать сотруднику выполнять свои должностные обязанности. Осуществляя совместительство, сотрудник обязуется добросовестно исполнять свои должностные обязанности, в противном случае совместительство может быть запрещено на весь оставшийся период службы в органах внутренних дел. Сотрудник, осуществляя совместительство, обязан информировать руководство своего органа внутренних дел о ситуации, которая привела или может привести к конфликту интересов, невыполнение данной обязанности должно повлечь увольнение сотрудника из органов внутренних дел или запрет совместительства на весь оставшийся период службы в органах внутренних дел. Кроме того, как полагает А. В. Куракин, необходимо обдуманно подойти к вопросу, где сотрудники органов внутренних дел могут осуществлять совместительство, количество времени, которое необходимо для совместительства, механизмы контроля за совместительством, предусмотреть сферы экономики, где совместительство невозможно вообще. Дифференцированный подход к вопросам совместительства в системе Министерства внутренних дел России, по его мнению, должен учитывать возраст сотрудника, срок его службы, уровень образования, стаж службы в занимаемой должности, личностные характеристики и др. Куракин считает, что, усовершенствовав механизм работы по совместительству в системе органов внутренних дел России, сделав его более либеральным и прозрачным, удастся предупредить многие коррупционные проявления в органах внутренних дел, а также повысить уровень собственной безопасности органов внутренних дел.

Думается, следует не согласиться с данным мнением, поскольку, на наш взгляд, возможность осуществления работы по совместительству государственных служащих, а особенно в сфере правоохранительной службы, будет только способствовать возникновению конфликта интересов. Для минимизации возможности его возникновения потребуются разработать большое количество правовых норм, о которых говорит А. В. Куракин. Это и сфера деятельности, разрешенная для совместительства, и категория сотрудников, их личностные характеристики и т.д. При этом не удастся предусмотреть все возможные случаи, способные привести к конфликту интересов, что в итоге лишь усугубит без того непростую ситуацию в государстве, связанную с коррупцией. Осуществление работы по совместительству как и занятие предпринимательской деятельностью, так или иначе будет отражаться на служебной деятельности, вплоть до использования должностного положения и удовлетворения личной заинтересованности. Кроме того, работая по совместительству, государственный служащий становится более уязвимым, появляются дополнительные рычаги воздействия на него при осуществлении служебной деятельности.

Таким образом, запреты являются важным средством предупреждения и выявления конфликта интересов в сфере правоохранительной службы, поскольку в ряде случаев позволяют определенным образом высказаться о наличии или отсутствии конфликта интересов в действиях государ-

ственного служащего, так как их несоблюдение прямо связано с личной заинтересованностью, противоречащей интересам службы, что влечет наступление ответственности.

Кроме того, меры по урегулированию конфликта интересов предусмотрены и в ряде процессуальных нормативных правовых актов. Например, в ст. 61 УПК РФ²⁰ определенные лица, в том числе прокурор, следователь, дознаватель не могут участвовать в производстве по уголовному делу в случаях, если имеются обстоятельства, дающие основание полагать, что они лично, прямо или косвенно, заинтересованы в исходе данного уголовного дела. Вместе с тем следует отметить, что сфера деятельности государственного служащего более широка и не всегда связана с судопроизводством. Например, следователь, дознаватель проводят проверки по сообщениям о преступлениях, в рамках которых и принимается решение о возбуждении уголовного дела или отказе в возбуждении уголовного дела. Положения УПК РФ не содержат норм, призванных не допустить конфликта интересов на этой стадии. Прокурор также проводит проверки действующего законодательства, разрешает жалобы. Конфликт интересов как институт в данных случаях имеет важное значение, однако он не получил правового оформления в нормативных актах, регламентирующих деятельность правоохранительной службы. Таким образом, до недавнего времени в ряде случаев отсутствовали правовые основания не только для внешнего урегулирования конфликта интересов и привлечения виновных лиц к ответственности, но и для добровольного устранения государственного служащего от выполнения должностных обязанностей при возникновении конфликта интересов. Определенную ясность в указанную сферу внес Федеральный закон «О противодействии коррупции», который сделал действенной для всех видов службы категорию «конфликт интересов». Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. С уверенностью можно сказать, что подобные положения и принятие самого закона «О противодействии коррупции» являются реализацией принципа единства ограничений и запретов в государственной службе и методов и форм противодействия коррупции.

Для института военной службы до принятия ФЗ «О противодействии коррупции» категория «конфликт интересов» также была не известна.

²⁰ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Вместе с тем в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»²¹ установлено, что военнослужащие не вправе:

— заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться 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;

— заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении указанными организациями входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;

— использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением случаев использования указанного имущества за установленную плату, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;

— получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами;

— принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды иностранных государств, международных и иностранных организаций;

— выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с соответствующими органами государственной власти иностранных государств либо международными организациями;

— использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним;

²¹ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

— 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.

Закрепленные законом запреты для военнослужащих в целом сходны с запретами, которые имеют место в системе гражданской и правоохранительной службы. В то же время следует отметить, что отношение к запретам в сфере военной службы далеко не однозначно.

Еще в 1913 г. А. М. Добровольский отметил, что «ограничения не должны резко нарушать частных интересов служащих и создавать новые тягости для лиц, отбывающих воинскую повинность»²². А. В. Кудашкин отмечает, что «ограничение экономических прав направлено на то, чтобы военнослужащий не мог заниматься определенной деятельностью, а с другой стороны, данное ограничение препятствует военнослужащему пользоваться некоторыми имущественными правами с использованием военной службы... Ограничение военнослужащих в экономической сфере вытекает из сущности военной службы как службы государственной. Лицо, состоящее на государственной службе, должно посвящать исполнению служебных обязанностей как можно больше своих сил и энергии. В свою очередь, служба должна обеспечивать военнослужащему средства к существованию, а побочное занятие не должно являться для него источником удовлетворения его насущных потребностей»²³.

Законодательство Российской империи содержало ряд запретов для военнослужащих в сфере экономической деятельности: так, существовали запреты в отношении личного производства, торговли и управления промышленными предприятиями, участия в различных торговых и промышленных товариществах²⁴.

Запреты для военнослужащих Соединенных Штатов Америки преимущественно касаются офицеров. Однако, несмотря на существующие запреты, вне данных запретов военнослужащий может заниматься предпринимательской деятельностью, но такая деятельность не поощряется руководством. По имеющимся статистическим данным, озвученным в научной литературе, 10 % военнослужащих Соединенных Штатов Америки в свободное от военной службы время подрабатывают²⁵. Следует также отметить, что рядовой и младший начальствующий состав (сержантский) вооруженных сил Соединенных Штатов Америки может работать во внеслужебное время, если это не мешает основной службе²⁶.

Военнослужащие Германии, Франции, Норвегии, Израиля, с разрешения командования, могут подрабатывать в коммерческих организациях,

²² Добровольский А. М. Особенности правового положения военнослужащих в области публичного права. СПб., 1913. С. 43.

²³ Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации. М., 2003. С. 439.

²⁴ См.: Там же. С. 439.

²⁵ См.: Там же. С. 441.

²⁶ См.: Там же. С. 442.

если это не мешает военной службе, не подрывает ее авторитета, а также не вызывает ситуации конкуренции интересов государства и военнослужащего²⁷.

Сравнивая российское и зарубежное законодательства, следует отметить, что вопросы ограничений и запретов в ряде стран урегулированы более либерально, чем в России, что, на наш взгляд, является скорее вредным, чем полезным.

Однако многие авторы считают, что российское законодательство о правовом статусе военнослужащих чрезмерно ограничивает право военнослужащих на осуществление хозяйственной деятельности.

А. М. Добровольский в целом ряде своих научных работ отстаивал точку зрения относительно гибкого ограничения экономической свободы военнослужащих. В частности, ученый достаточно либерально подошел к данному вопросу. Он отмечал, что занятие военнослужащим хозяйственной деятельностью (торговлей и промыслами) вполне возможно при выполнении ряда условий: занятие хозяйственной деятельностью не должно отвлекать военнослужащего от служебных обязанностей; хозяйственная деятельность не должна являться источником столкновений военнослужащих с лицами частными и властями (содержание питейных заведений, трактиров и т.п.); хозяйственная деятельность не должна являться источником злоупотреблений по службе; хозяйственная деятельность не должна быть несовместимой с достоинством воинского звания²⁸.

Идеи, высказанные в начале XX в., не потеряли своей актуальности и находят свою поддержку на страницах научной литературы. В частности, А. В. Кудашкин также говорит о том, что «российским законодательством чрезмерно ограничено право военнослужащих на занятие побочной деятельностью. Законодатель пошел по более легкому пути, наложив запрет на побочную деятельность военнослужащих, вместо того, чтобы создать систему правовых норм, ограничивающих военнослужащих в возможности использовать служебное положение для участия в деятельности, кроме военной службы, приносящей доходы, а также запрещающих такую деятельность в случае, если она мешает исполнению обязанностей военной службы»²⁹.

А. В. Куракин полагает, что, учитывая имеющийся зарубежный опыт, было бы вполне целесообразно позволить отдельным категориям военнослужащих подрабатывать в свободное от службы время, заниматься предпринимательской деятельностью, не связанной с военной службой. Такой подход, по его мнению, позволит снизить уровень коррупции в системе военной службы, приостановит увольнение квалифицированных кадровых офицеров, будет способствовать укреплению дисциплины и законности. При этом автор признает, что такой либеральный подход в

²⁷ См.: Куракин А. В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы.

²⁸ См.: Добровольский А. М. Правовое положение военнослужащих в области публичного права. С. 42.

²⁹ Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации. С. 446.

вопросе совместительства на военной службе потребует формирования дополнительной системы контроля за военнослужащими, возложения на них дополнительных обязанностей, а также введения новых мер юридической ответственности. Например, дисциплинарного штрафа, который будет возможно применить к военнослужащему, злоупотребляющему предоставленным правом, который не доложит начальству о конфликте интересов, а также если военнослужащий, занимаясь побочной деятельностью, будет подрывать или дискредитировать военную или государственную службу Российской Федерации. В настоящее время, утверждает А. В. Куракин, данный шаг необходим, поскольку военнослужащие, особенно среднего и старшего начальствующего состава, едва сводят концы с концами, не обеспечены жильем. Социальные проблемы военнослужащих разрешаются крайне не удовлетворительно. В связи с этим, по его мнению, вполне оправданно пойти на вышеназванный эксперимент, хотя бы в масштабах одного военного округа или группы войск³⁰.

Безусловно, данные высказывания вызывают большой интерес, однако, на наш взгляд, критика российского законодательства в этой части не оправдана. Как уже было сказано выше, законодатель, расширив правовое поле потенциального возникновения конфликта интересов, лишь породит дополнительные проблемы в сфере противодействия коррупции. Действительно, правовая конструкция, запрещающая военнослужащим заниматься какой-либо побочной деятельностью, наиболее проста, но в то же время она и наиболее эффективна, поскольку четко позволяет отграничить одни правоотношения от других. Следовательно, данная норма является более реализуемой, что и обеспечит эффективность мер противодействия коррупции. Сфера конфликта интересов достаточно широка, и одной из главных задач является ее конкретизация, в том числе путем установления запретов и ограничений. Но подобное построение правовых норм оправдано не только лишь эффективностью правоприменения. Запрет военнослужащему заниматься какой-либо побочной деятельностью соответствует самой сути государственной службы, в том числе и военной. Главной задачей военнослужащего является государственная безопасность, и все его обязанности сводятся к защите государства, занятие другой деятельностью скорее мешает исполнению возложенных обязанностей, чем способствует этому. Учитывая особую значимость для государства и общества указанных задач, считаем вполне оправданным закрепление данных запретов для военнослужащих, поскольку повышение материального благосостояния военнослужащих подобным способом не может осуществляться в ущерб столь значимому государственному интересу.

В заключение хотелось бы отметить, что конфликт интересов как правовой институт все же получил свое законное место в системе правоохранительной и военной службы и дальнейшее его развитие в этой сфере,

³⁰ См.: *Куракин А. В.* Проблемы реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе Вооруженных Сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 6. С. 54.

на наш взгляд, связано с материализацией этого правового явления, конкретизацией границ подобного рода правоотношений, что, в частности, может быть обеспечено установлением дополнительных запретов и ограничений и развитием уже существующих.

Воронежский государственный университет

Щеколдин С. Ю., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: sch13@mail.ru

Тел.: 8-920-871-23-19

Voronezh State University

Shchekoldin S. Y., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: sch13@mail.ru

Tel.: 8-920-871-23-19