

УДК 35.083

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

И. С. Чаукин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 июля 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию системы привлечения к ответственности государственных гражданских служащих в современном российском законодательстве.*

Ключевые слова: *конфликт интересов, государственная гражданская служба, ответственность.*

Abstract: *the article is dedicated to the scientific research of the system of public civilian employees' prosecution in the contemporary Russian legislation.*

Key words: *the conflict of interests, state civil service, answerability.*

В настоящее время появилось множество нормативных актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции, например: федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»², Национальный план противодействия коррупции³, Национальная стратегия противодействия коррупции на 2010–2011 годы⁴, а также идет живое обсуждение проекта кодекса этики и служебного поведения государственных служащих⁵. Много подобных нормативных актов было принято и на региональном уровне.

Можно сказать, что наша страна вступила в широкомасштабную войну с коррупцией на государственной гражданской службе. Однако эта война пока не приносит ожидаемых результатов, а меры по противодействию коррупции, внедряемые Правительством РФ и Президентом РФ, носят непоследовательный характер, что позволяет России занимать одно из лидирующих мест в рейтинге самых коррумпированных стран мира (по данным Международной неправительственной организации «Трансперенси Интернэшнл») ⁶.

Одной из таких непоследовательных мер можно назвать привлечение к ответственности за допущение государственным служащим ситуации конфликта интересов. Федеральный закон «О противодействии коррупции» явно причисляет конфликт интересов к числу оснований возник-

¹ СЗ РФ. 2004. Ст. 3215.

² Там же. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³ Рос. газ. 2008. 5 авг.

⁴ URL: www.kremlin.ru

⁵ URL: www.minzdravsoc.ru

⁶ URL: www.transparency.de

© Чаукин И. С., 2010

новения коррупции на государственной гражданской службе, вводя его понятие (отличное от понятия в Федеральном законе «О государственной гражданской службе») и посвящая предотвращению конфликта интересов государственного служащего целую главу⁷. Данный Закон трактует конфликт интересов как ситуацию, в которой «должностное лицо принимает участие в разрешении вопроса или совершает другие действия, связанные с вверенными полномочиями, которые влияют или могут повлиять на личные или имущественные интересы этого должностного лица, его родственников или деловых партнеров». В следующих пунктах этой же статьи закон объясняет, что «деловой партнер – физическое, юридическое лицо или созданное на основе договора объединение физических и (или) юридических лиц, имеющее совместный с должностным лицом имущественный интерес, а родственники – супруг, мать, отец, бабушка, дедушка, в том числе усыновители и опекуны; дети, в том числе усыновленные; внуки, братья, сестры, в том числе сводные»⁸.

Глава 3 указанного Федерального закона называется «Предотвращение конфликта интересов государственного (муниципального) служащего». Эта глава приводит целый ряд статей, устанавливающих большой перечень запретов и ограничений государственного гражданского служащего, например, представлены и ограничения на совмещение должности (ст. 15), и запрет на получение платы (ст. 20), и обязанности государственного должностного лица (ст. 26). В последней из указанных статей и появляется первое упоминание об ответственности за возникновение ситуации конфликта интересов государственного служащего: государственный (муниципальный) служащий незамедлительно в письменной форме обязан предоставить информацию вышестоящему государственному должностному лицу или органу государственной власти, или органу местного самоуправления о собственной личной или имущественной заинтересованности, о личной или имущественной заинтересованности родственников или деловых партнеров в осуществлении какого-либо действия, которое входит в его должностные обязанности. Далее указан алгоритм действий того самого вышестоящего государственного должностного лица: «Вышестоящее государственное должностное лицо или орган государственной власти, или орган местного самоуправления после получения упомянутой в пункте 1 настоящей статьи информации поручает исполнение отдельных должностных обязанностей соответствующего государственного (муниципального) служащего другому государственному (муниципальному) служащему»⁹. По сути, если государственный служащий добровольно сообщил руководству о возникновении конфликта интересов, то его просто лишают права заниматься конкретным вопросом, решение которого может вызвать (вызывает) ситуацию конфликта интересов.

Глава 4 того же Закона («Ответственность за коррупционные правонарушения») среди множества статей ни разу не упоминает об ответствен-

⁷ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6228.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

ности должностного лица за допущенное им возникновение ситуации конфликта интересов. Лишь одноименная названию главы статья говорит, что «за нарушения положений настоящего Федерального закона субъекты коррупционных правонарушений привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством»¹⁰.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 19, регламентирующей вопросы урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, указывает на последствия для государственного служащего, допустившего ситуацию конфликта интересов. Эти же последствия повторяются дословно в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Законодатель просто продублировал указанный пункт в новом законе. Однако в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится об *обязанности* представителя нанимателя гражданского служащего, допустившего возникновение конфликта интересов, принять меры по урегулированию этого конфликта интересов вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом¹¹. Далее приводится механизм урегулирования конфликта интересов гражданского служащего, основным действующим лицом которого выступает Комиссия по урегулированию конфликта интересов, которая образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также 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, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии¹². Кроме того, закон предусматривает, что составы комиссий по урегулированию конфликтов интересов формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Любопытным остается тот факт, что в указанном Федеральном законе не говорится о том, к какому выводу должна приходиться созданная комиссия при расследовании порученных ей дел. Видимо, законодатель, увлекшись описанием механизма привлечения к ответственности, забыл установить эту самую от-

¹⁰ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹¹ Там же. 2004. Ст. 3215.

¹² Там же.

ветственность. Таким образом, закон, регламентирующий деятельность гражданской службы и регулирующий отношения гражданских служащих, также не предусматривает ответственности за допущение этими гражданскими служащими ситуации конфликта интересов.

Уголовный кодекс РФ в главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» содержит ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»¹³. Формулировки указанной статьи нечеткие, а диспозиция написана настолько общо, что по данной статье можно привлекать к ответственности либо каждого гражданского служащего, либо никого из них. Немного проясняет картину постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹⁴. Оно хоть и объясняет понятие «иная личная заинтересованность», т.е. «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленную такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.»¹⁵, но сводит весь состав преступления к своей трактовке термина «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы» – это протекционизм, под которым понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности¹⁶. Принятие подобных формулировок, несомненно, умаляет действие статьи и не дает возможности привлекать к ответственности виновных должностных лиц даже за совершение коррупционных правонарушений, не говоря уже о привлечении к ответственности гражданских служащих, виновных за возникновение конфликта интересов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях включает главу 17 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти» и главу 19 «Административные правонарушения против порядка управления». Однако ни в одной из этих глав не содержится норм ответственности государственных гражданских служащих ни за совершение коррупционных правонарушений, ни за допущение возникновения ситуации конфликта интересов при исполнении ими должностных обязанностей¹⁷. Нормы указанных глав в большинс-

¹³ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 27.07.2010). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 27.07.2010). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Заказ 454

тве своем ориентированы более на правонарушителя-обывателя, чем на правонарушителя-должностного лица; законодатель, видимо, не учел, что правонарушителями, посягающими на институты государственной власти и основы управления государством, могут быть лица, призванные охранять законные интересы государства. Единственным упоминанием о существовании Федерального закона «О противодействии коррупции» в настоящем кодексе является ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственно-государственного служащего)», в которой законодатель напрямую ссылается на наступление ответственности за невыполнение положений упомянутого Закона.

Таким образом, можно с уверенностью отметить, что в настоящее время в России не существует механизма привлечения к какой-либо ответственности государственного гражданского служащего не только за допущение ситуации конфликта интересов, но и за провоцирование возникновения подобной ситуации. Система мер ответственности гражданских служащих развита крайне слабо, она пока находится в зачаточном состоянии. Это, безусловно, снижает эффективность мер по борьбе с коррупцией на государственной гражданской службе, принимаемых Правительством РФ и предлагаемых Президентом. Известно распространенное выражение: «Закон без санкции – фикция». Россия сейчас как раз представляет собой государство, в котором из года в год совершенствуется механизм предотвращения и выявления фактов совершения госслужащими коррупционных правонарушений, но которое не может покарать лиц, наносящих ущерб интересам общества и престижу страны, поскольку не обладает системой мер ответственности за подобные проступки и даже преступления.

Конфликт интересов является одним из факторов возникновения коррупции на государственной гражданской службе. Именно ситуация конфликта интересов должностного лица при несвоевременном выявлении и фактической безнаказанности на современном этапе способна перерасти в коррупцию во всех ее проявлениях, разумеется, негативных. Именно поэтому законодатель в последнее время стал уделять конфликту интересов значительное внимание: четко определен сам термин конфликта интересов, установлен алгоритм действия представителя нанимателя государственного служащего, узнавшего о возникновении ситуации конфликта интересов в его ведомстве. Дальнейшее изучение этой темы, определение причин возникновения конфликта интересов государственного служащего, исследование опыта зарубежных стран по противодействию коррупции на государственной службе поможет России реально снизить уровень коррупции в стране.