

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ КАК СУБЪЕКТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИТУАЦИИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

© 2018 г. Ю. М. Буравлев

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва*

E-mail: umb50@mail.ru

Поступила в редакцию 18.06.2018 г.

В статье рассматриваются теоретические вопросы понимания и актуальные проблемы правового регулирования института конфликта интересов на государственной гражданской службе, анализируется категория “личная заинтересованность гражданского служащего”, а также проведено сравнительное исследование эффективности применения дисциплинарной и административной ответственности к гражданскому служащему в ситуации конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, личная заинтересованность, административная ответственность, административное наказание, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание.

DOI: 10.31857/S013207690002175-4

В процессе реформирования института государственной службы ставилась задача устранить негативные факторы, препятствующие эффективной деятельности органов публичной власти, к числу которых были отнесены коррупционное поведение государственных служащих, а также явление, именуемое “конфликт интересов”. О возможности возникновения такой ситуации упоминалось в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 г. № Пр-1496)¹, но развернутого пояснения, как следует понимать конфликт интересов, в этом документе не содержится, что актуализировало проблему научного объяснения данного понятия и механизма реализации правовых предписаний об урегулировании такого конфликта. Заметный импульс решению этой проблемы придала антикоррупционная кампания, где конфликт интересов рассматривается в качестве наказуемого деяния, посягающего на охраняемые законом общественные

отношения, возникающие в сфере деятельности публичной власти.

В настоящее время в законодательстве о противодействии коррупции в органах государственной власти (местного самоуправления) сформулировано понятие “конфликт интересов”, которое основано на положениях международных документов о коррупционном поведении служащих. Под конфликтом интересов в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, находящегося на должности, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)².

В юридической науке, в том числе в науке административного права, такая формулировка вызвала далеко неоднозначное понимание

¹ См.: URL: <http://www.zakonprost.ru/content-base/59119>

² См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

и достаточно противоречивые оценки. Многие авторы не без оснований находят ее неудачной, порождающей множественность вариантов толкования правовой сущности конфликта интересов и вызывающей затруднения в квалификации жизненных ситуаций как конфликтных.

Законодательные новеллы явились катализатором научного интереса к проблеме понимания правовой природы конфликта интересов, вопросам выявления и поиску способов оптимального урегулирования конфликтных ситуаций, актуализировали усилия в области научной классификации жизненных ситуаций, подпадающих под определение “конфликт интересов” на государственной службе. Только в 2016–2017 гг. появились монографические исследования³, научно-практические⁴ и учебно-практические пособия⁵, публикации в периодических изданиях⁶, посвященные актуальным вопросам конфликта интересов на государственной службе. Достаточно исчерпывающий перечень литературных источников по исследуемой тематике (всего 25 наименований) содержится в статье А.Ф. Ноздрачева и А.С. Автономова⁷.

В самом общем плане А.Ф. Ноздрачев рассматривает конфликт интересов в качестве купли-продажи или других форм эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ. Конфликт интересов, полагает ученый, как и коррупция в целом, порождается в значительной степени несовершенством законодательства о государ-

ственной службе и “вялой” внутриведомственной правоприменительной практикой. Главное же следствие конфликта интересов — снижение качества выполнения должностных функций, понижение значимости различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов⁸.

Очевидно, что существующее нормативное определение понятия “конфликт интересов” нуждается в обстоятельном научном анализе с целью уточнения его существенных признаков и на их основе поиске более удачной формулировки, а конкретизация данного понятия, безусловно, будет способствовать описанию типичных ситуаций, которые следует рассматривать в качестве конфликта публичного и частного интересов. По этому поводу А.Ф. Ноздрачев заметил, что «понятие “конфликт интересов” лишь на первый взгляд кажется ясным, поскольку слова “интерес” и “конфликт” понятны всем. Но в действительности никто не может точно сказать, что означает все выражение в целом. На самом деле оказывается, что “конфликт интересов” — одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной (муниципальной) службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности»⁹.

По мнению А.В. Кудашкина и Т.Л. Козлова, под конфликтом интересов в деятельности государственного или муниципального служащего в самом общем плане понимается ситуация, в которой личный финансовый или иной интерес служащего или зависимость его от других граждан или организаций могут помешать или мешают должным образом исполнять должностные обязанности¹⁰.

Многие исследователи, обращаясь к сущности рассматриваемого явления, задаются вопросом: “В чем конкретно выражается конфликт интересов?”. Так, в работе А.В. Соловьева основной акцент сделан на анализе

³ См.: *Ильяков А.Д.* Конфликт интересов на государственной службе. М., 2017.

⁴ См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016 [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.dx.doi.org/10.12737/18874> (дата обращения: 05.06.2018).

⁵ См.: *Соловьев А.В.* Конфликты на государственной службе: типология и управление: учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2018.

⁶ См., напр.: *Братановский С.Н., Зеленов М.Ф.* Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 16–23.

⁷ См.: *Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С.* Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 12–14.

⁸ См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 15.

⁹ Там же. С. 31.

¹⁰ См.: *Кудашкин А.В., Козлов Т.Л.* Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Росс. юстиция. 2010. № 10. С. 45.

эффективности применения действующего законодательства для разрешения конфликтной ситуации, на модели превентивного и куративного (заботливого) управления организационными конфликтами, на природе межличностных конфликтов и механизмах их устранения¹¹.

А.Д. Ильяков полагает, что конфликт интересов на государственной службе может выражаться в разногласиях между интересами государства, общества, с одной стороны, и интересами государственного служащего — с другой. При этом он предлагает различать в понятии “личный интерес” два аспекта, один из которых связан с интересами службы, а другой — с личным имущественным и неимущественным интересом¹². На основе проведенного исследования А.Д. Ильяков делает обоснованное заключение: «Анализируя различные правовые подходы к толкованию термина “конфликт интересов” в приведенных нормативных актах, можно прийти к выводу, что для целей, касающихся непосредственно функций организаций, понимание рассматриваемого термина выходит за рамки материальной выгоды. Вместе с тем для целей противодействия коррупции рамки действия конфликта интересов ограничиваются материальной выгодой»¹³.

Заметное место генезису возникновения данного термина и проблеме уточнения его понимания отводят С.Н. Братановский и М.Ф. Зеленов¹⁴, которые в качестве основной проблемы законодательства указывают оценочный характер конфликта интересов и вполне обоснованно обращают внимание на нормативное закрепление презумпции виновности, которая, как известно, в публичном праве не должна применяться.

В публикациях, посвященных проблематике конфликта интересов, отмечается, что “в законодательстве зарубежных государств в принципе наблюдается сходный с российским подход к определению конфликта интересов”¹⁵.

Тесно связанным с понятием “конфликт интересов” в действующих нормативных правовых актах рассматривается понятие “личная

заинтересованность”, под которой согласно Закону о противодействии коррупции понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. На данное понятие содержится ссылка и в ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ) “О государственной гражданской службе Российской Федерации”¹⁶ (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ), воспринявшего базовые категории противодействия коррупции в государственном аппарате Российской Федерации.

В науке административного права и на практике возникла проблема толкования понятия “личная заинтересованность”. Официальным является данное Пленумом Верховного Суда РФ¹⁷ разъяснение, в котором отмечается, что при решении вопроса о наличии в действиях (бездействии) подсудимого состава преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), под личной заинтересованностью понимается стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное 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.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное и надлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей, А.Д. Ильяков

¹¹ См.: Соловьев А.В. Указ. соч. С. 2, 3.

¹² См.: Ильяков А.Д. Указ. соч. С. 30.

¹³ Там же. С. 32.

¹⁴ См.: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Указ. соч. С. 16, 17.

¹⁵ Ноздрачева А.Ф., Автономов А.С. Указ. соч. С. 5.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

¹⁷ См.: 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”// Бюллетень ВС РФ. 2009. № 12.

предлагает понимать возможность получения в обход установленного нормативными актами порядка государственным или муниципальным служащим в связи с исполнением должностных (служебных) обязанностей доходов в виде имущественных или неимущественных (житейских, психологических) выгод или услуг имущественного или неимущественного характера¹⁸.

На наш взгляд, концептуально следует отказаться от попыток включать все новые признаки в определение личной заинтересованности, оставив лишь существенные характеристики этого явления, что позволит избежать в будущем корректировок данной дефиниции, тем более что такая практика довольно часто стала применяться в законотворчестве. Предельно широкий подход к формулированию понятия “личная заинтересованность” позволит отнести к личной заинтересованности любое поведение, действие (бездействие) государственного служащего, которое по своей сути противоречит общественным или государственным интересам, а также правам и законным интересам граждан Российской Федерации, иных лиц. В конечном счете это явится дополнительным препятствием попыткам недобросовестных работников избежать ответственности за преднамеренное создание условий для осуществления противоправного деяния либо непринятие мер к урегулированию конфликта интересов.

Следует также заметить, что в этом случае реализуется важнейший правовой принцип о неотвратимости ответственности за содеянное (действие (бездействие) служащего в ситуации конфликта интересов), которое фактически является личной заинтересованностью, но по формально юридическому критерию к таковой не может быть отнесено, например в силу дефектов законодательства. Совершенно очевидно, что регламентирующие документы о государственной службе не в состоянии охватить все многообразие ситуаций, складывающихся в реальной действительности, как типично конфликтных, либо в нормативном правовом акте может отсутствовать прямое указание на определенный вид деяний как на ситуацию личной заинтересованности служащего. Таким образом, неправомерное поведение служащего, особенно обладающего стату-

сом должностного лица, выражающееся в протекционизме, лоббировании личных интересов (прямых и косвенных), в кумовстве, покровительстве “угодным лицам”, преследовании “неудобных лиц”, также может рассматриваться в качестве личного интереса, вступающего в конфликт с ценностями общества, как деяние, подрывающее доверие к институтам публичной власти, а следовательно, должно быть наказуемо, как минимум, в дисциплинарном порядке.

Важно обеспечить, чтобы несовершенство действующего законодательства не позволило служащему, призванному стоять на страже интересов личности, как того требует ст. 2 Конституции РФ, совершать деяния, которые по каким-либо причинам не подпадают под существующее понятие личной заинтересованности, но при внимательном анализе обстоятельств жизненной ситуации и обстоятельств дела есть не что иное, как попытка извлечь в личных интересах административную ренту из своего служебного положения. Следует, однако, сделать оговорку, что в этом случае может возникнуть проблема избыточности дискреционных полномочий должностного лица, обеспечивающего противодействие коррупции, а также обязанного в силу служебных полномочий квалифицировать конкретный поступок гражданского служащего как деяние, в конечном счете направленное на удовлетворение личного интереса в ущерб интересам государства и общества.

Свобода усмотрений возможна, а зачастую и необходима, важно лишь ограничить ее определенными рамками и поставить под действенный контроль в его различных формах. На данное обстоятельство обращают внимание зарубежные специалисты административного права тех государств, где принято и эффективно применяется законодательство об административных процедурах и где осуществляется действенный судебный контроль за реализацией дискреционных полномочий органами публичной власти и их должностными лицами.

“Понятие усмотрения, — отмечает Й. Пуделька, — является одним из центральных понятий административного права. Если какая-либо норма права предоставляет органу управления усмотрение (другими словами, дискреционные полномочия), то под этим подразумевается, что данный орган имеет определенный диапазон для самостоятельного

¹⁸ См.: *Ильяков А.Д.* Указ. соч. С. 67.

принятия решений, которые могут быть проверены судом в ограниченном объеме”¹⁹. Если органу управления предоставляется усмотрение, то это не значит, что орган управления теперь может делать все, что захочет, подчеркивают зарубежные авторы, ссылаясь на нормы Закона об административных процедурах.

Представляется, что в нашей правовой действительности желательно изменить отношение к категории личного усмотрения с негативного на позитивное, восприняв доктринальные подходы, обстоятельно разработанные в зарубежных государствах. Разумеется, изживать существующие стереотипы в сфере государственного управления следует эволюционно, руководствуясь критериями соблюдения законности и развития различных форм контроля, как государственного, включая судебный, так и общественного, опирающегося на институты гражданского общества.

Анализируемый нормативный правовой акт о противодействии коррупции неоднократно корректировался с целью устранения выявленных дефектов, в том числе для уточнения субъекта ответственности и оснований ее применения. В результате доработки правовых источников основанием наступления ответственности является противоправное поведение в виде бездействия служащего или его непосредственного руководителя в ситуации реального или потенциально возможного конфликта интересов, т.е. если публичный служащий не принимает мер по предотвращению и урегулированию такой ситуации, то данное деяние рассматривается как правонарушение. Однако законодатель не уточняет, каким именно правонарушением является бездействие указанных субъектов. Если судить по санкции, которая в этом случае применяется, то речь идет о дисциплинарном проступке, за совершение которого применяется самое жесткое дисциплинарное взыскание в виде увольнения с государственной службы.

Таким образом, бездейтельность гражданского служащего рассматривается законодателем как правонарушение, влекущее его увольнение с гражданской службы. Аналогично квалифицируется и поведение представи-

теля нанимателя в случае непринятия им мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, возникшего у подчиненного ему сотрудника, о котором руководителю (начальнику) стало известно (ч. 3.2, 4.1 ст. 19 Федерального закона № 79-ФЗ).

Соответственно, субъектами ответственности в данном случае являются государственные гражданские служащие, не принявшие мер к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вне зависимости от их должностного положения, а также иные лица, указанные в ч. 3 ст. 10 Федерального закона “О противодействии коррупции”²⁰.

Следовательно, задачи, сформулированные в законодательстве о противодействии коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, существенно повлияли на трансформацию императивных (охранительных) правовых норм, обязывающих государственного служащего принимать все зависящие от него меры к урегулированию конфликта интересов. По сравнению с первоначальной редакцией изменениям подверглась ст. 19 “Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе” Федерального закона № 79-ФЗ. Особо следует обратить внимание на формулирование составов дисциплинарных проступков, предусмотренных ч. 3.2 и 4.1 ст. 19 данного Закона, и введение безальтернативных, абсолютно определенных санкций за подобные деяния. Хотя законодатель непосредственно не устанавливает, что “непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию такого конфликта является правонарушением” коррупционной направленности, но сравнительный анализ правовых норм Федеральных законов “О противодействии коррупции” и “О государственной гражданской службе Российской Федерации” не оставляет сомнений в том, что подобное поведение лиц, вовлеченных в конфликт, есть не что иное, как особое проявление коррупционного поведения, выражающегося в безответственном исполнении служебных обязанностей, которое повлекло или могло реально повлечь за собой неблагоприятные последствия.

¹⁹ *Pudelka Jörg*. Discretionary powers of administrative authorities and judicial discretion // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве / рук. авт. кол. Й. Пуделька. М., 2017. С. 4.

²⁰ Введена в действие Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ.

Полагаем, что в практической плоскости вопрос о виде юридической ответственности, применяющейся в данной ситуации, не возникает хотя бы на том основании, что увольнение с гражданской службы является дисциплинарным взысканием, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ. Кроме того, следует отметить, что на ответственных должностных лицах лежит обязанность принимать меры воздействия в точном соответствии с требованием закона о безусловном увольнении провинившегося сотрудника. В подобной ситуации правоприменитель лишен возможности решить дело по своему усмотрению, т.е. не вправе избрать иное дисциплинарное взыскание в отношении должностного лица.

В Федеральном законе № 79-ФЗ содержатся и другие правовые нормы, в той или иной мере взаимосвязанные с ситуацией конфликта интересов на этой службе. Так, в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 15 гражданский служащий обязан информировать представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению такого конфликта. Согласно ч. 4 ст. 15 в отношении гражданского служащего, замещающего должность категории «руководители», установлены дополнительные ограничения с целью избежать конфликта интересов. Возникновение конфликта интересов влечет правовые последствия, предусмотренные ч. 2 ст. 17 (в ситуации владения гражданским служащим ценными бумагами) и ч. 3.1 ст. 17 (при осуществлении лицом трудовой деятельности после завершения гражданской службы). Несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, предусмотренных п. 1.1 ч. 1 ст. 37, является основанием утраты доверия к гражданскому служащему и влечет за собой расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя. В данном случае также наступает дисциплинарная ответственность в виде дисциплинарного взыскания, предусмотренного ч. 5 ст. 57 вышеуказанного Закона.

Неопределенность некоторых базовых законодательных формулировок, характеризующих состояние конфликта интересов, и от-

сутствие четких критериев личной заинтересованности порождают трудности с ответственностью служащих за непринятие мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В настоящее время можно с уверенностью говорить, что в ситуации конфликта интересов на гражданской службе основными видами юридической ответственности являются дисциплинарная и административная при доминировании первой.

В сфере дисциплинарной ответственности, как известно, составы дисциплинарных проступков не формулируются, за исключением перечня грубых нарушений служебной дисциплины, перечисленных во вновь принимаемых нормативных правовых актах²¹. Но применительно к рассматриваемой проблеме определенная категория дисциплинарных проступков квалифицируется в качестве правонарушения. На данное обстоятельство обращают внимание многие исследователи²².

Сложнее обстоит дело с административной ответственностью государственного служащего за неисполнение антикоррупционных обязанностей и урегулирование конфликта интересов. К административной ответственности государственный служащий может быть привлечен только в том случае, когда в его действиях содержится состав административного правонарушения. В КоАП РФ содержится довольно ограниченное количество таких составов, а основным наказанием, предусмотренным санкцией соответствующей статьи, является административный штраф, и значительно реже может применяться дисквалификация

²¹ См., напр.: часть 2 ст. 48 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 22, ст. 3089; ч. 2 ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49, ст. 7020; ч. 2 ст. 48 проекта федерального закона «О судебных приставах и порядке прохождения службы на должности судебного пристава». URL: <http://fssprus.ru> (дата обращения: 20.05.2018); в Правительство РФ Минюстом России также внесен проект федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе», аналогичный названным нормативным правовым актам и их проектам // Росс. газ. 2018. 11 янв.

²² См., напр.: *Добробаба М.Б.* Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17–21.

как вид административного наказания. Одно из важнейших условий ее применения — признак повторности, когда виновное должностное лицо ранее было подвергнуто административному наказанию за аналогичное правонарушение, а специальным субъектом ответственности является должностное лицо, состоящее на государственной службе.

Дисквалификация как административное наказание, предусмотренное ст. 3.11 КоАП РФ, к государственным служащим практически не применяется. Так, за весь 2017 г. отмечены лишь единичные случаи (около четырех) ее применения. Это объясняется тем, что гражданский служащий, подвергнутый дисквалификации согласно п/п. 5 п. 2 ст. 39 Федерального закона № 79-ФЗ, подлежит безусловному увольнению с гражданской службы. Следует также заметить, что по своим последствиям для государственного служащего дисквалификация равнозначна увольнению с государственной службы, например в связи с утратой доверия, предусмотренного п/п. 1 п. 1 ст. 59.2 указанного Закона. При наличии достаточных оснований уволить гражданского служащего гораздо проще в дисциплинарном порядке, нежели осуществить то же самое вследствие применения к служащему административного наказания в виде дисквалификации. Дисциплинарное производство позволяет быстрее и проще решить вопрос об удалении со службы сотрудника, который не может ее продолжать по отрицательным основаниям либо в связи с иными требованиями, установленными законодательством Российской Федерации о государственной службе. Существует еще одна проблема увольнения со службы дисквалифицированного лица, которая заключается в том, что за одно и то же деяние одновременно наступает и административная, и дисциплинарная ответственность. Но если срок действия данного административного наказания согласно ст. 3.11 КоАП РФ составляет от шести месяцев до трех лет, то увольнение с государственной гражданской службы (федеральной или региональной) никакими сроками не ограничено, т.е. является бессрочным. Вместе с тем не существует запретов и на восстановление (фактически повторное поступление) на государственную службу ранее уволенного с нее лица, но это уже скорее вопрос целесообразности.

К числу административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, за которые

законодатель допускает применение дисквалификации к государственным служащим, обладающим статусом должностного лица, можно отнести следующие правовые нормы: нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций (ч. 3 ст. 5.57); нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ч. 4, 5 ст. 5.63); нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц (ч. 2 ст. 7.32.3) и др.

Проблемами совершенствования административной ответственности государственных служащих озаботились и региональные законодатели. Так, в Закон Астраханской области об административных правонарушениях включена специальная статья, предусматривающая административную ответственность за неправомерный отказ в предоставлении государственной услуги, нарушение сроков ее выполнения, необоснованное требование дополнительных документов. Эти деяния с 2013 г. стали административно наказуемыми для должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также сотрудников МФЦ. Если правонарушение допущено впервые, то штрафная санкция составит до 1,5 тыс. руб., а в случае повторно совершенного деяния увеличится до 15 тыс. руб.²³

В практическом аспекте первоначально возникает проблема: как правильно следует оценить сложившуюся ситуацию? Руководствуясь правовыми предписаниями, служащий может по-разному рассматривать жизненную ситуацию: либо как бесконфликтную, либо как потенциально конфликтную, либо как реально существующий конфликт. В соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ государственный служащий обязан самостоятельно оценить жизненную ситуацию. Но для того чтобы добросовестно исполнить данную обязанность, государственный служащий должен обладать соответствующими профессиональными знаниями в области юриспруденции, управления, финансов, а в зависимости от ситуации и иными компетенциями, а также навыками распознавания потенциального и реального конфликта интересов. Если такие знания

²³ Подробнее см.: Небрежность с рук не сойдет. Чиновников будут штрафовать за волокиту и плохую работу // Росс. газ. 2013. 18 дек.

и навыки отсутствуют, то служащий оказывается в затруднительном положении, у него возникает проблема выбора варианта поведения, а также опасение ошибиться или навлечь на себя неудовольствие руководителя, которому он подчинен по службе. В этом случае будет правильным, если законодатель предоставит служащему право воспользоваться юридической помощью правового подразделения государственного органа либо иных подразделений государственного органа, компетентных решать практически вопросы квалификации сложившейся ситуации как конфликтной, и обяжет эти структуры разобраться в сложившейся ситуации. В подобных случаях особое значение приобретает деятельность комиссий государственного органа по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с п. 6 ст. 19 Федерального закона Комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа в порядке, определяемом Президентом РФ. Таким актом является Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 “О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов”²⁴. В соответствии с п/п. а) п. 3 Положения основной задачей таких комиссий является содействие государственным органам в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” и другими федеральными законами.

Согласно названному Указу Президента РФ № 821 комиссии создаются в соответствии с положением о них, которое оформляется актом руководителя государственного органа²⁵. Важно от-

метить, что состав такой комиссии формируется на паритетных началах из представителей государственного органа, научных организаций, образовательных учреждений (не менее 1/4 состава комиссии) с таким расчетом, чтобы исключалась возможность возникновения конфликтных ситуаций. Анализ документов, регламентирующих работу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, показывает их максимальную идентичность при незначительных различиях преимущественно технического характера. Одним из интересующих нас оснований для проведения заседаний комиссии является представление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о несоблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. Рассмотрев представленные материалы и заслушав пояснения гражданского служащего, не сообщившего о возникшем конфликте интересов и (или) не принявшего мер к его урегулированию, комиссия принимает один из двух возможных вариантов решения, предписанных Положением. В первом случае комиссия приходит к выводу, что гражданский служащий соблюдал требования к урегулированию конфликта интересов, во втором – не соблюдал таких требований. Решение комиссии оформляется протоколом, который носит для руководителя государственного органа рекомендательный характер. Кроме того, члены комиссии имеют право изложить свое мнение о возможности применения к служащему мер юридической ответственности. Такими могут быть дисциплинарные взыскания, предусмотренные правовыми нормами о дисциплинарной ответственности государственных служащих, а в случае установления комиссией факта совершения гражданским служащим деяния, со-

²⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102226/ (дата обращения: 20.05.2018).

²⁵ См., напр.: приказ Минфина России от 14 октября 2014 г. № 115н “Об утверждении Положения о Комиссии Министерства финансов Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и работников организаций, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов” // Росс. газ. 2014. 28 нояб.; приказ Минстроя России от 30 июня 2014 г. № 352/пр “Об утверждении Положения о Комиссии Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных граж-

данских служащих и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов” // Там же. 2014. 17 окт.; приказ Роспотребнадзора России от 20 октября 2014 г. № 1047 “О внесении изменений в Положение о комиссиях Роспотребнадзора по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное приказом Роспотребнадзора 8 ноября 2010 г. № 396” // Там же. 2014. 19 дек.; приказ Следственного комитета РФ от 8 июля 2013 г. № 42 “О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Следственного комитета Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов” // Там же. 2013. 11 сент.

держашего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан в трехдневный срок (при необходимости — немедленно) передать подтверждающие такой факт документы в правоохранительные органы.

Таким образом, действующее законодательство позволяет, а чаще всего обязывает должностных лиц привлекать к ответственности государственных служащих, не сообщавших о возникновении у них личной заинтересованности, которая может повлечь за собой или уже повлекла конфликт интересов, а также не принявших должных мер к урегулированию такого конфликта. Однако отмеченная ранее правовая неопределенность некоторых базовых категорий существенно влияет на правоприменительную практику, не позволяя эффективно разрешать конфликтные ситуации. Не лучшим образом отражаются на воплощении в жизнь требований нормативных правовых актов об урегулировании конфликта интересов и существующие оценочные суждения, отсутствие четких критериев разграничения ситуации потенциально возможного конфликта интересов с иными жизненными обстоятельствами, которые могут иметь внешнее сходство с назревающим или уже возникшим конфликтом.

В сложившейся ситуации необходим поиск оптимального баланса между правовыми регулятора-

ми и сферой дискреционных полномочий должностных лиц, применяющих закон. Важно также сместить акцент на профилактику конфликтов частного и публичного интересов. Значительных результатов можно ожидать от расширения возможностей общественного контроля за такими сферами государственной службы, где наиболее вероятны коррупционные правонарушения, от своевременного реагирования должностных лиц на сообщения граждан о фактах недостойного поведения государственных служащих, об образе их жизни, явно свидетельствующем о том, что человек живет не по средствам. Разумеется, в постоянном совершенствовании нуждаются меры контроля и надзора за должностными лицами, осуществляющими закупки для государственных и муниципальных нужд, распределяющими финансовые и материальные ресурсы, занимающимися вопросами проверки служебной деятельности, карьерного продвижения лиц, состоящих на государственной службе или занятых деятельностью, сопряженной с коррупционными рисками.

Таким образом, совершенствование мер ответственности государственных служащих в ситуации конфликта интересов есть насущная задача науки административного права, действенное средство профилактики правонарушений и укрепления исполнительной дисциплины в государственном аппарате.

PUBLIC SERVANT AS A RESPONSIBLE PERSON IN CASE OF CLASHING INTERESTS

© 2018 Yu. M. Buravlev

*Russian Academy of national economy and public administration
under the President of the Russian Federation, Moscow*

E-mail: umb50@mail.ru

Received 18.06.2018

The article deals with theoretical questions of understanding and problems of legal regulation in case of clashing interests in the public civil service. It also analyzes the category of a public servant's vested interest. The article examines efficiency of disciplinary and administrative responsibility in case of clashing interests.

Key words: clashing interests, vested interest, administrative responsibility, disciplinary responsibility, disciplinary action.