

---

# ПРАВО В ЖИЗНИ ГОСУДАРСТВА И ЛИЧНОСТИ

---

DOI: 10.35854/2219-6242-2020-1-60-65

УДК 342.5

*А. В. Гневко, А. О. Зернов, Е. В. Воскресенская*

## Актуальные проблемы государственной службы в Российской Федерации

*A. V. Gnevko, A. O. Zernov, E. V. Voskresenskaya. Actual Problems  
of Public Service in the Russian Federation*

В статье аргументируется, что вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира сопровождается борьбой с коррупционными проявлениями. Как показало проведенное авторами исследование опыта применения средств и методов противодействия коррупционным проявлениям, к наиболее эффективным механизмам профилактики и противодействия коррупции, посредством которых реализуется принцип публичности и открытости деятельности государственных служащих, относится институт управления конфликтами интересов. Таким образом, постоянно возрастает актуальность проблемы конфликта интересов в системе государственной службы в России. Одной из отраженных в статье проблем, связанных с организацией функционирования государственной службы в Российской Федерации, является некорректность понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», что требует внесения изменений в законодательство.

*Ключевые слова:* государственная служба, коррупция, конфликт интересов, личная заинтересованность, антикоррупционное

The article argues that the entry of the Russian Federation among the five largest economies in the world is accompanied by a fight against corruption. As shown by the research conducted by the authors of the experience of using tools and methods to counteract corruption, the most effective mechanisms for preventing and combating corruption, which implements the principle of publicity and openness of public servants, is the Institute of conflict of interest management. Thus, the problem of conflict of interests in the system of public service in Russia is constantly growing. One of the problems raised in the article related to the organization of the functioning of the public service in the Russian Federation is the incorrectness of the concepts of «conflict of interest» and «personal interest», which requires changes in the legislation.

*Keywords:* public service, corruption, conflict of interest, personal interest, anti-corruption legislation, means of fighting corruption,

---

*Андрей Викторович Гневко* — вице-президент Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, кандидат юридических наук, доцент.

*Антон Олегович Зернов* — студент кафедры теории и истории государства и права Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого.

*Елена Владимировна Воскресенская* — директор Юридического института Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, доктор юридических наук, доцент.

© Гневко А. В., Зернов А. О., Воскресенская Е. В., 2020

законодательство, средства борьбы с коррупцией, государственный механизм, государственное строительство, реестр государственных служащих, замещение государственных должностей.

*Контактные данные:* **А. В. Гневко:** 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., 44а; (812) 313-39-41 | **А. О. Зернов:** 195251, Санкт-Петербург, Политехническая ул., д. 29 | **Е. В. Воскресенская:** 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., 44а; (812) 313-39-41; e-mail: elenvoskr@mail.ru.

state mechanism, state construction, register of public servants, replacement of public positions.

*Contact Details:* **A. V. Gnevko:** Lermontovskiy Ave 44, St. Petersburg, 190103, Russian Federation | **A. O. Zernov:** Politekhnicheskaya St. 29, St. Petersburg, 195251, Russian Federation | **E. V. Voskresenskaya:** Lermontovskiy Ave 44, St. Petersburg, 190103, Russian Federation; (812) 313-39-41; e-mail: elenvoskr@mail.ru.

В настоящее время в связи с усилением государственного участия во всех отраслях общественной жизни особую актуальность приобретают вопросы, связанные с функционированием государственного механизма [1], системой должностей государственной службы, урегулированием конфликта интересов [2], противодействием коррупции [3].

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 поставлено несколько целей, связанных с функционированием системы государственной службы, а именно: «1. Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г.: з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов; и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами» [4]. Следовательно, наличие нормально функционирующей системы государственной службы в Российской Федерации должно способствовать достижению поставленных целей, но в настоящее время правовое регулирование государственной службы имеет ряд проблем, которые, по нашему мнению, во-первых, отрицательно сказываются на достижении поставленных Президентом России целей; во-вторых, отчасти провоцируют проявления коррупции при принятии тех или иных решений. Такими проблемами являются:

- 1) противоречивость понятий и, соответственно, правовых статусов должностных лиц;
- 2) некорректность понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Статья 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ устанавливает положение, согласно которому в России учреждаются государственные должности, должности государственной гражданской службы, должности военной службы и должности государственной службы иных видов [5]. Указом Президента России от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» установлен сводный перечень должностей государственной службы Российской Федерации [6], а Указом от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» установлен реестр должностей федеральной государственной службы [7].

Осуществление деятельности лиц, замещающих государственные должности, не подпадает под сферу действия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В п. 5 ч. 1 ст. 16 этого Федерального закона установлено: «1. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае: 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому» [8]. Следовательно, отсутствует правовое регулирование, которое препятствовало бы замещению соответствующих должностей близкими родственниками.

Если обратиться к истории, то сразу вспоминается, например, Л. И. Брежнев и Ю. М. Чурбанов. С одной стороны, они являлись тестем и зятем, с другой — главой государства и заместителем министра внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик соответственно. В истории период, когда государством руководил Л. И. Брежнев, называют «эпохой застоя», которая привела к краху советской экономики и развалу государства.

К сожалению, сегодня также нередко случаи, когда должности государственной службы разного уровня занимают близкие родственники, что, по нашему мнению, может привести к высшей степени негативным последствиям, поскольку любое «кумовство» рано или поздно заканчивается злоупотреблениями и коррупцией. Понятие «коррупция» трактуется исследователями следующим образом: «1. Коррупция в экономической сфере жизни государства — это, в первую очередь, способ «грязной» конкуренции. 2. Коррупция в политике во многом тоже способ конкуренции, но это еще и лоббирование тех или иных интересов, которые не всегда отражают мнение граждан государства и полезны населению страны. 3. Коррупция в системе правоохранительных органов — способ ухода от ответственности и получения определенного права. 4. Коррупция в социальной сфере — средство решения социальных проблем граждан, удовлетворение их насущных интересов» [3, с. 62–63].

Для разрешения данной проблемы представляется целесообразным дополнить Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» нормой, согласно которой будет установлен запрет на замещение государственных должностей и должностей государственной гражданской службы или иного вида государственной службы близкими родственниками и близкими лицами. Такое требование проистекает из принципа законности, установленного ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [5]. При этом важно, чтобы при замещении государственных должностей приоритетным был «профессионализм и компетентность государственных служащих» [5].

Еще одна актуальная, на наш взгляд, проблема при организации функционирования государственной службы в Российской Федерации — некорректность понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», закрепленных в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который детерминирует их следующим образом: «1. Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им долж-

ностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). 2. В части 1 настоящей статьи под личной заинтересованностью 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, указанным в части 1 настоящей статьи, 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, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями» [9]. Проблема некорректности дефиниций «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» отчасти проистекает из проблем, связанных с правовым статусом государственного служащего, в том числе из возможности или невозможности замещения соответствующей должности.

Ранее нами предлагалось толковать конфликт интересов как «ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению коррупции, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» [10, с. 38], а личную заинтересованность — как «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, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) состоящим с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами и организациями, благополучие (имущественное и неимущественное) которых важно для лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также с которыми указаный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями» [10, с. 38]. Однако сегодня представляется необходимым частично пересмотреть приведенную трактовку названных понятий, поскольку требуется учесть опыт нашего ближнего соседа — Республики Беларусь, так как этого предусматривают интересы построения Союзного государства. Его построение ведется с декабря 1999 г.

Профилактика возникновения конфликта интересов требуется в связи с тем, что коррупционные правонарушения оказывают существенное негативное воздействие на функционирование всех институтов государственного управления. Это подтверждается размещенными на «Портале правовой статистики» статистическими данными Генеральной прокуратуры России, которой по состоянию на ноябрь 2019 г. зафиксировано 3 763 преступления по статье 290 Уголовного кодекса Российской Федерации (получение взятки) и 2 982 преступления по статье 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (дача взятки) [11]. При этом необходимо учитывать, что приведенные статистические данные устанавливают только зарегистрированные преступления, а латентная преступность, соответственно, не учитывается. Важно отметить, что детерминация дефиниций «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» должны способствовать правильному определению и наполнению предмета доказывания по соответству-

ющим составам преступлений, поскольку предмет доказывания есть не что иное, как «уникальный набор фактических обстоятельств, установление которых требуется для утверждения материальных качеств индивидуально определенного деяния, уяснение внутреннего содержания таких обстоятельств, не отождествляемых сторонами уголовного процесса, которые следует доказать в целях формирования у суда итоговых знаний, необходимых для вынесения по делу одного из предусмотренных законом итоговых решений» [12, с. 437; 13, с. 229].

На основании вышеизложенного, учитывая положения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Закона Республики Беларусь от 15 июня 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией», предлагаем использовать следующие определения:

1. Конфликт интересов — ситуация, сложившаяся при исполнении должностных обязанностей, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) должностного лица, которое обязано принимать меры по предотвращению коррупции, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) при принятии им решений или участии в принятии решений либо совершении других действий, установленных законодательством, служебным контрактом и иными правовыми актами. На наш взгляд, такое определение «конфликта интересов» будет являть собой наиболее корректную дефинитивную норму, которая станет воплощением демократического механизма правового регулирования, призванного способствовать установлению торжества законности и правопорядка.

2. Личная заинтересованность — реальная возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) должностным лицом, которое обязано принимать меры по предотвращению коррупции, 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 и организациями, благополучие (имущественное и неимущественное) которых важно для должностного лица, обязанного принимать меры по предотвращению коррупции, а также с которыми указанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными, иными близкими отношениями. Следует учесть необходимость параллельного введения посредством постановления Правительства Российской Федерации критериев, которые станут основанием для отнесения конкретных лиц и фактов к категориям «конфликт интересов» и «личная заинтересованность».

Актуальным остается вопрос юридической силы таких дефинитивных норм, как «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», поскольку даже с учетом предложенных нами дополнений данных норм определенными квалифицирующими признаками нет возможности полностью исключить коррупционную составляющую на государственной службе в связи с тем, что дефинитивная норма объективно в высшей степени носит всеобщий характер.

В целях борьбы с разнообразными мотивами сокрытия «конфликта интересов» представляется целесообразным принять меры для организации социального контроля в рамках принципа взаимодействия государственных служащих с общественными объединениями и гражданами, не действуя при этом в ущерб конституционным правам граждан. Социальный контроль, учитывая сегодняшние потребности общества, окажет благоприятное воздействие на формирование позитивного отношения к государственной службе и восприятия ее во всех

проявлениях. Безусловно, при внесении различных изменений в отечественное антикоррупционное законодательство целесообразно двигаться по пути унификации законодательства государств — участников Союзного договора, что представляется реальной необходимостью.

Подводя итог, можно отметить следующее. Во-первых, в настоящее время объективно сложилась ситуация, при которой замещение должностей государственной службы отчасти определяется политической потребностью, а не принципом законности. Последний должен быть определяющим фактором функционирования государственного механизма. Во-вторых, устранение правового вакуума, связанного с особенностями замещения некоторых должностей государственной службы, возможно посредством дополнения Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» соответствующей нормой. В-третьих, необходимо устранить известные неопределенности в понятиях «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в связи с тем, что этого требует система приемов, методов и средств борьбы с коррупцией.

### Литература

1. Бушенкова К. В. Механизмы реализации антикоррупционной политики в системе государственной гражданской службы // Социальная политика и социальное партнерство. 2019. № 2. С. 57–62.
2. Ильяков А. Д. Конфликт интересов на государственной службе: монография. М.: Проспект, 2017. 128 с.
3. Зернов А. О., Долгополова Т. А. Коррупция и государство // Scientific discussion. 2019. Vol. 1. No. 32. С. 60–64.
4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 27.12.2019).
5. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
6. О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 173.
7. О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 118.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
9. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря.
10. Зернов А. О., Вешкельский А. С. Конфликт интересов на государственной службе // Неделя науки СПбПУ: материалы науч. конф. с междунар. участием. Гуманитарный институт. Ч. 2. СПб.: Политех-Пресс, 2019. С. 36–39.
11. Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]: портал правовой статистики. URL: [http://crimestat.ru/offenses\\_map](http://crimestat.ru/offenses_map) (дата обращения: 27.12.2019).
12. Зернов А. О., Липский Н. А. Предмет доказывания и обстоятельства, подлежащие доказыванию в уголовном процессе // Неделя науки СПбПУ: материалы науч. конф. с международным участием. Лучшие доклады. СПб.: Политех-Пресс. 2018. С. 434–437.
13. Научные исследования в сфере педагогики и психологии: конвергенция и генезис знаний / под ред. О. А. Подкопаева, С. В. Юртаева. Самара: ООО «Поволжская научная корпорация», 2018. С. 228–237.