

© И.П. ЧИКИРЕВА

chikireva777@mail.ru

УДК 349.22:342.5:343.35

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
И МОРАЛЬНОГО ОСУЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ  
ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОБЛЮДЕНИЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

*АННОТАЦИЯ.* В статье рассмотрены проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности и морального осуждения муниципальных служащих за коррупционные правонарушения, вопросы соответствия норм Федерального закона «О противодействии коррупции» и «О муниципальной службе в Российской Федерации». Целесообразно унифицировать содержание основания увольнения в связи с утратой доверия для муниципальных и государственных служащих. В Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих необходимо определить правовой статус морального осуждения, форму его вынесения, пределы, срок действия, а также конкретизировать правовые последствия морального осуждения.

*SUMMARY.* The article is devoted to the problems of legal regulation of the disciplinary responsibility and moral denouncement of municipal employees for corruption offences and conflicts concerning compliance with the norms of the Federal Laws «On corruption counteraction», «On municipal service». It is efficient to unify the maintenance of the basis of dismissal in connection with loss of confidence for municipal and civil servants. In the Model code of ethics and official conduct for officials of state of the Russian Federation and municipal employees it is necessary to define legal status of moral denouncement, forms of its removal, limits, validity period and to concretize legal consequences of moral denouncement.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Правовое регулирование, дисциплинарная ответственность и моральное осуждение муниципальных служащих за коррупционные правонарушения, обязанности муниципальных служащих, противодействие коррупции.

*KEY WORDS.* Legal regulation, disciplinary responsibility and moral denouncement of municipal employees for corruption offences, duties of municipal employees, corruption counteraction.

23 декабря 2010 г. решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (протокол № 21) одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее — Типовой кодекс этики и служебного поведения), который является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики

и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» [1].

«В соответствии с поручением заместителя генерального прокурора РФ Юрия Пономарева прокуратура во взаимодействии со всеми правоохранительными структурами регионов УРФО продолжает реализацию комплекса мер по исполнению требований Национального плана и Национальной стратегии противодействия коррупции.

В 2012 г. на территории Свердловской области сложилась устойчивая практика привлечения должностных и юридических лиц к административной ответственности за «незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего». Также имеют место факты аффилированности высокопоставленных должностных лиц с коммерческими организациями.

Всего за 10 месяцев 2012 г. прокурорами выявлено более 5 тысяч нарушений в сфере надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, что на 12,3% превышает показатели прошлого года, на 8,3% увеличилось число принесенных протестов, а также количество внесенных представлений и лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлениям прокуроров. По направленным прокурорами материалам возбуждено 84 уголовных дела» [2].

По данным официального сайта прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа состоялся брифинг на тему: «Реализация прокуратурой округа Национального плана противодействия коррупции и Национальной стратегии противодействия коррупции в 2012 году».

«В ходе осуществления надзора выявлено свыше двух с половиной тысяч нарушений закона, по результатам прокурорских проверок к дисциплинарной ответственности привлечено 603 должностных лица, к административной — 221, возбуждено 69 уголовных дел.

Приоритетным направлением деятельности оставалось пресечение преступлений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Прокурорами выявлено 966 нарушений закона о размещении заказов, к дисциплинарной и административной ответственности по материалам прокурорских проверок привлечено 270 должностных лиц.

Не остались без внимания сферы ЖКХ и землепользования. Установлены многочисленные нарушения законодательства при использовании организациями ЖКХ средств бюджетов различных уровней, собственных финансовых ресурсов, в том числе поступающих в виде платежей граждан за потребляемые услуги» [3].

Материалы пресс-конференции «Реализация прокуратурой Тюменской области Национального плана противодействия коррупции и Национальной стратегии противодействия коррупции в 2011 г.» содержат сведения об итогах работы в Тюменской области [4].

Проблемы, возникающие при привлечении муниципальных служащих к ответственности за нарушение обязанностей по соблюдению законодательства о противодействии коррупции, свидетельствуют о необходимости совершенствования правового регулирования. В связи с этим особое значение имеет

проблема скоординированности антикоррупционных обязанностей муниципальных служащих, определенных Федеральным законом «О противодействии коррупции», с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также проблема применения морального осуждения за нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса этики и служебного поведения.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными указанным Федеральным законом» [5].

В соответствии со ст. 192 Трудового Кодекса Российской Федерации дисциплинарное взыскание считается правомерным, если оно наложено обоснованно и с соблюдением порядка привлечения к дисциплинарной ответственности [6].

Ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает, что представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить дисциплинарные взыскания за совершение дисциплинарного проступка — неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Несовершенство правового регулирования служебных обязанностей создает проблемы в правоприменительной деятельности при привлечении к дисциплинарной ответственности.

В законе «О противодействии коррупции» определены следующие основные обязанности по соблюдению антикоррупционного законодательства: в ст. 8 закона — обязанность представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в ст. 9 — должностная (служебная) обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, в ст. 11 — обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов [7].

Если обязанность представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта предусмотрена ст. 12 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», то обязанность уведомлять не только представителя нанимателя (работодателя), но и, как это обязывает ст. 9 закона «О противодействии коррупции», органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений и в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» не упоминается.

В Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, принятом 23 декабря

2010 г. решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (протокол № 21) в п. 23 установлена дополнительная обязанность — государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему государственные (муниципальные) служащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости [1].

Расширение перечня антикоррупционных обязанностей непосредственно связано с ответственностью за их невыполнение. В п. 24 указанного Типового кодекса этики и служебного поведения отмечено, что государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за действия или бездействие подчиненных ему сотрудников, нарушающих принципы этики и правила служебного поведения, если он не принял меры по недопущению таких действий или бездействия.

Там же в п. 29 предусмотрено, что нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений Типового кодекса влечет применение к государственному (муниципальному) служащему мер юридической ответственности» [1].

Обоснованно возникает вопрос: какой юридический статус имеет моральное осуждение?

В п. 4 ст. 6 и п. 3 ст. 9 закона «О противодействии коррупции» содержится положение об альтернативной ответственности в виде увольнения или применения иных мер юридической ответственности в отношении лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и за невыполнение обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений [7]. Но можно ли относить моральное осуждение к иным мерам юридической ответственности или это особый способ воздействия за нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса этики и служебного поведения?

Особое внимание следует обратить на то, что моральное осуждение влечет за собой негативные правовые последствия, так как в п. 29 Типового кодекса этики и служебного поведения указано, что соблюдение муниципальными служащими положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих

учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий» [1].

Таким образом, моральное осуждение, как особый способ воздействия за нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса этики и служебного поведения, порождает множество вопросов. Во-первых, правовой статус самого морального осуждения и нормативного акта, который его вводит — Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих — одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). Во-вторых, какова форма вынесения морального осуждения (устная или письменная), можно ли его оспорить? В-третьих, оценочный характер самой меры «моральное осуждение», его характер, пределы, срок действия и так далее.

Кроме отмеченного выше нововведения (хотя его можно назвать и «хорошо забытым старым», так как в партийной практике социалистического пути развития нашего государства подобные меры воздействия уже применялись), следует отметить, что Федеральным законом Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [8], закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8], закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнен основанием увольнения в связи с утратой доверия [5].

Согласно ч. 2 ст. 27.1. закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных ст.ст. 14.1 («урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе») и 15 («сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего») указанного закона [8].

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» основание увольнения в связи с утратой доверия расширено. Согласно ст. 59.2 данного закона гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

- 1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- 2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- 3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- 4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего 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.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий [9].

Различное содержание основания увольнения в связи с утратой доверия является довольно дискуссионным, так как ст. 6 федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве меры по профилактике коррупции предусматривает введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области, а также унификацию прав государственных и муниципальных служащих и устанавливаемых для них ограничений, запретов и обязанностей» [7].

Следовательно, целесообразно унифицировать содержание основания увольнения в связи с утратой доверия для муниципальных и государственных служащих. Дополнить статью 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» закона должностной (служебной) обязанностью уведомлять не только представителя нанимателя (работодателя), но и органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. В Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих необходимо определить правовой статус морального осуждения, форму его вынесения (устную или письменную), пределы, срок действия, а также конкретизировать правовые последствия морального осуждения, что будет способствовать реализации целей и задач Национального плана противодействия коррупции [10].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании № 36. 2011. Декабрь.
2. Правда УРФО. 2012. 5 декабря. URL: <http://pravdaurfo.ru/news/sverdlovskaya-oblast/>
3. «Реализация прокуратурой округа Национального плана противодействия коррупции и Национальной стратегии противодействия коррупции в 2012 году». [Электронный ресурс] // Официальный сайт Прокуратуры РФ Ханты-Мансийского АО. URL: <http://procrf.ru/news/85089>
4. Пресс-конференция прокурора Тюменской области Владимира Владимировича на тему: «Реализация прокуратурой Тюменской области Национального плана противодействия коррупции и Национальной стратегии противодействия коррупции в 2011 году» 7 декабря 2011 г. URL: [http://www.proctmo.ru/news/news\\_\\_4857/](http://www.proctmo.ru/news/news__4857/)

5. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
7. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Российская газета. № 266. 2008. 30 декабря
8. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. №97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Российская газета. № 5473. 2011. 6 мая.
9. Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
10. Национальный план противодействия коррупции // Российская газета, № 164. 2008. 5 августа.

## REFERENCES

1. Model code of ethics and official conduct for officials of state of the Russian Federation and municipal employees (approved by the decision of the Presidential Anti-Corruption Council Presidium of 23 December 2010 (protocol No. 21)). *Oficial'nye dokumenty v obrazovanii — Official documents on education*. No. 36. 2011. December (in Russian).
2. *Pravda URFO* (Truth of Ural Federal District). 2012. 5 December. Available at: <http://pravdaurfo.ru/news/sverdlovskaya-oblast/> (in Russian)
3. «Implementation of the National Anti-Corruption Plan and the National Anti-Corruption Strategy by okrug prosecutor's office in 2012». *Oficial'nyj sajt Prokuratury RF Hanty-Mansijskogo AO — Official site of the Russian Federation Prosecutor's Office in the Khanty-Mansiysk Autonomous District*. Available at: <http://procrf.ru/news/85089> (in Russian)
4. *Press-conference of the Tyumen Oblast Prosecutor Vladimir Vladimirov on the topic «Realizacija prokuraturoj Tjumenskoj oblasti Nacional'nogo plana protivodejstvija korrupcii i Nacional'noj strategii protivodejstvija korrupcii v 2011 godu»* («Implementation of the National Anti-Corruption Plan and the National Anti-Corruption Strategy by prosecutors of the Tyumen Region in 2011») 7 December 2011. Available at: [http://www.proctmo.ru/news/news\\_4857/](http://www.proctmo.ru/news/news_4857/) (in Russian)
5. Federal law «On the municipal service in the Russian Federation». *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 5 March 2007, No. 10, art. 1152 (in Russian).
6. Labour Code of the Russian Federation of 30 December 2001 No. 197-FZ (rev. and add.). *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2002. No. 1 (ch. 1). Art. 3 (in Russian).
7. Federal law «On corruption counteraction» of 25 December 2008 No. 273-FZ. *Rossijskaja gazeta — Russian newspaper*. No. 266. 2008. 30 December (in Russian).
8. Federal law of 4 May 2011 No. 97-FZ «On amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Administrative Offences concerning administrative violations connected with improvement of the public administration in the sphere of corruption counteraction». *Rossijskaja gazeta — Russian newspaper*. No. 5473. 2011. 6 May (in Russian).
9. Federal law «On the civil service in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2 August 2004. No. 31, art. 3215 (in Russian).
10. National Anti-Corruption Plan. *Rossijskaja gazeta — Russian newspaper*. No. 164. 2008. 5 August (in Russian).