

*Лариса Владимировна ЗАЙЦЕВА —  
доцент кафедры трудового  
и предпринимательского права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
larisa\_zaicева72@mail.ru*

УДК 342.5:343.35

## **АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ НОРМЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ**

### **ANTICORRUPTION NORMS AND LEGISLATION ON THE STATE CIVIL SERVICE**

*АННОТАЦИЯ. Статья посвящена вопросам соответствия норм Федеральных законов «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе», выявлению отдельных пробелов и противоречий законодательного регулирования.*

*SUMMARY. The article is devoted to the questions of compliance of the Federal Laws norms for «Counteraction of Corruption» and «State Civil Service», with the detection of deficiencies and contradictions in legal regulation.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственная гражданская служба, коррупция, ограничения.*

*KEY WORDS. State civil service, corruption, restriction.*

Принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» [1] потребовало внесения дополнений и изменений во многие федеральные законы, а также разработку новых подзаконных нормативных правовых актов, работа над многими из которых продолжается и сегодня. Федеральный закон № 274-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» [2] был призван исключить противоречия в законодательном регулировании, внося соответствующие изменения и в Федеральный закон «О государственной гражданской службе» [4]. Тем не менее сегодня не решен целый ряд проблем, связанных с возникшими противоречиями в регулировании государственной гражданской службы и антикоррупционной политики.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности [1, ст. 8]. Цитируемая статья порождает целый ряд противоречий в законодательном регулировании дисциплинарной ответственности, отстранения от должности и увольнений с гражданской и муниципальной службы.

Во-первых, любое невыполнение обязанностей, описываемых в ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», определяется как дисципли-

нарное правонарушение. Этот вывод можно сделать, исходя из вида предусматриваемой юридической ответственности — дисциплинарной. Следовательно, непредставление государственным и муниципальным служащим сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а равно и предоставление недостоверных или неполных сведений также является дисциплинарным проступком. Вместе с тем ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе» определяет дисциплинарный проступок как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. В случае непредставления, например, супругой государственного или муниципального служащего сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, или представление ею заведомо недостоверных или неполных сведений, признак вины служащего, как необходимого элемента состава дисциплинарного проступка попросту будет отсутствовать. Соответственно возникнет вопрос относительно обоснованности привлечения служащего к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, небезынтересно, что ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» не предусматривает ответственности государственного и муниципального служащего за непредставление сведений о доходах и т.п. своих супруга и несовершеннолетних детей [10] (ответственность предусмотрена только за представление заведомо ложных и недостоверных сведений об этом). Таким образом, получается, что служащему проще вообще не предоставлять сведения об имущественном положении членов своей семьи, чем быть привлеченным к ответственности в случае выявления недостоверности в представленных сведениях? Такой вывод может быть опровергнут только при систематическом толковании Федерального закона «О противодействии коррупции», в частности п. 1 и 8 ст. 8 [5].

Во-вторых, непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера относится к ограничениям, связанным с гражданской службой [4; 16]. Ограничения, связанные с гражданской службой, отличаются от запретов, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе» не только тем, что в равной степени касаются как лиц, находящихся на государственной гражданской службе, так и тех, кто стремится на нее поступить. Отличия состоят и в том, что установленные законом ограничения могут быть нарушены не только при отсутствии вины служащего, но также и помимо его воли. Соответственно, нарушение установленных законом ограничений, связанных с гражданской службой, далеко не всегда можно охарактеризовать как правонарушение вообще или как дисциплинарный проступок в частности. Тем более странно выглядит сегодня п. 10 ст. 16 «Ограничения, связанные с гражданской службой» Федерального закона «О государственной гражданской службе» в редакции Федерального закона от 25 декабря 2008 № 280-ФЗ [3]. Несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» было бы более уместным в перечне оснований освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с гражданской службы, но никак не в качестве еще одного ограничения. Нарушена не только логика закона, но и элементарные требования юридической техники. Как можно отнести к перечню ограничений несоблюдение этих самых ограничений?

Обращает на себя внимание альтернативная мера дисциплинарной ответственности, содержащаяся в ч. 8 ст. 8 Закона о противодействии коррупции — освобождение от замещаемой должности или привлечение к иным видам дисциплинарной ответственности. Это, собственно, третье из рассматриваемых нами противоречий. Федеральный закон «О государственной гражданской службе» несоблюдение ограничений, установленных федеральными законами, относит к общим основаниям прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы [4, ч. 1 п. 13 ст. 33] (а не к основаниям увольнения по инициативе представителя нанимателя, в том числе и за совершение виновных действий). Следовательно, невыполнение ограничений, связанных с гражданской службой, влечет за собой не просто отстранение от замещаемой должности, но и увольнение со службы. И другой альтернативы Федеральный закон «О государственной гражданской службе» не содержит. Соответственно у представителя нанимателя должна отсутствовать свобода выбора и усмотрения по отношению к гражданскому служащему, не представившему достоверные сведения об имущественном положении, причем независимо от его мотивов и наличия или отсутствия вины. Однако закон о противодействии коррупции такой выбор представителю нанимателя предоставляет... По мнению многих ученых, сегодня за представителем нанимателя «сохраняются слишком большие возможности» по своему усмотрению решать вопросы о привлечении к дисциплинарной ответственности гражданских служащих [6]; [7]; [10]. Но поскольку дисциплинарные проступки гражданских служащих посягают не только на служебную дисциплину государственного органа, но также затрагивают интересы всей государственной службы в целом [8; 105], возможность усмотрения представителя нанимателя по отдельным видам правонарушений может и должна быть законом сведена к минимуму. Получается, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает в исследуемой части более мягкие антикоррупционные правила, чем те, что были установлены ранее законодательством о гражданской службе.

В-четвертых, в рассматриваемой норме, содержащейся в ч. 8 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», используется юридическая конструкция «освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы» без упоминания о последующем увольнении с гражданской службы или прекращении служебного контракта. Это представляется немаловажным, если детально проанализировать нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе», который не рассматривает в качестве тождественных понятия «прекращение служебного контракта», «увольнение с гражданской службы» и «освобождение от замещаемой должности». Например, служебный контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв [4, ч. 1 ст. 39]. Мало того, статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе» к разным дисциплинарным взысканиям относит освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы. А за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание [4, ч. 2 ст. 57]. Означает ли это, что освобождение от замещаемой должности за непредставление сведений об имущественном положении не может повлечь за собой увольнения? Явная абсурдность такого вывода, тем не менее, также подтверждается и положениями

---

ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе», которая в качестве «виновных» оснований увольнения по инициативе представителя нанимателя не предусматривает соответствующих оснований увольнения со службы. Кроме того, в том же законе о противодействии коррупции невыполнение служащим обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы [1, ч. 3 ст. 9] (а не просто отстранение от должности).

Получается, если абсолютно формально толковать вышерассмотренные нормы обоих законов, то напрашивается странный вывод. Если нарушение установленных ограничений не связано с виной гражданского служащего, то служащий подлежит увольнению со службы. А вот если аналогичные нарушения имели признаки дисциплинарного проступка, то здесь возможны варианты, вместо отстранения от должности (с сохранением такого «ценного» претендента в кадровом резерве [4, ч. 10 ст. 58]) можно, например, объявить служащему выговор. Создается впечатление, что оставление на службе нарушившего ограничения, с ней связанные, рассматривается законом о противодействии коррупции как более суровое наказание, чем увольнение.

Безусловно, появление нового закона влечет за собой необходимость принятия новых нормативных правовых актов, вносящих изменения в уже существующие законы, или предусматривающих механизмы реализации вновь установленных правил. С этой точки зрения Федеральный закон «О противодействии коррупции» не стал исключением. Работу по внесению изменений в законодательство о государственной и муниципальной службе следует продолжить.

Вероятно, стоит вернуться к пересмотру отдельных норм Федерального закона «О противодействии коррупции», например, исключить рассмотренные выше противоречия между нормами ст.ст. 6 и 8; определиться с понятиями «ограничения, связанные с государственной службой», «отстранение от замещаемой должности государственной службы»; ограничить возможности усмотрения представителей нанимателя при решении вопроса о привлечении к ответственности (в том числе дисциплинарной) государственных и муниципальных служащих за наиболее серьезные правонарушения, сопряженные с коррупционной угрозой.

В процессе дальнейшего нормотворчества не следует смешивать такие понятия, как нарушение ограничений, связанных со службой, и дисциплинарный (служебный) проступок. Не стоит рассматривать в качестве дисциплинарного проступка невыполнение обязанности по представлению сведений о доходах [7] и увольнение в данном случае должно рассматриваться не как дисциплинарное взыскание, а как основание для прекращения служебного контракта по общим основаниям, предусмотренным ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе».

Потребуется дальнейших изменений и дополнений законодательство о государственной службе. В Федеральный закон «О государственной гражданской службе» представляется необходимым внести новые основания увольнения по инициативе представителя нанимателя, например, несообщение о факте склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений (в ст. 37) [7].

Предложенные изменения потребуют кропотливой работы, в том числе социальной и общественной экспертизы и более широкого общественного обсуждения изменений трудового законодательства и законодательства о государственной и муниципальной службе.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 N 280-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
5. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Отв.ред. С.Ю. Наумов. М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.
6. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 34-49.
7. Пресняков М.В., Чанов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8. С. 19-26.
8. Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 170 с.
9. Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. С. 24-26.
10. Чанов С.Е. Дисциплинарная ответственность за нарушения антикоррупционного законодательства // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 8. С. 11-17.
11. Чанов С.Е. Конфликт интересов по-новому // ЭЖ-Юрист. 2009. № 23. С. 11.

*Алексей Павлович ЗОЛОТЫХ —  
старший преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права,  
кандидат юридических наук  
azolotykh72@yandex.ru*

*Михаил Владимирович МЕДВЕДЕВ —  
студент III курса  
medvedbest1@mail.ru*

*Институт государства и права  
Тюменский государственный университет*

УДК 343.352

## **ПРОБЛЕМЫ И УСЛОВИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **PROBLEMS AND CONDITIONS OF CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*АННОТАЦИЯ. В статье представлено научное исследование такой актуальной на сегодняшний день проблемы как коррупция в государстве. Авторами делается попытка комплексного анализа существующего негативного явления, предлагаются пути решения проблем, связанных с коррупцией в Российской Федерации.*