

ПОЛУЧЕНИЕ ПОДАРКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

В статье рассмотрена коллизия между положениями Уголовного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», с одной стороны, и Гражданского кодекса Российской Федерации, с другой, которая вызывает необходимость разделения понятий «подарок» и «взятка». Проведен сравнительный анализ российского и германского института дарения на наличие возможности получения госслужащими Германии подарков.

Ключевые слова: государственный служащий; подарок; взятка; дарение; коррупция.

The article describes the conflict between the provisions of the Criminal Code of the Russian Federation and the Federal Law On the State Civil Service of the Russian Federation, on the one hand, and the Civil Code of the Russian Federation, on the other hand, which makes it necessary to distinguish between a bribe and a gift. The author conducts the analysis of the Russian institute of giving gifts and the German one in terms of the possibility for the German state employees to receive gifts.

Key words: state employee; gift; bribe; giving; corruption.

В России о коррупции как отрицательном явлении общественной жизни и необходимости борьбы с ней говорится практически на всем периоде становления рыночных отношений. Законодателем эпизодически принимаются соответствующие антикоррупционные акты и дорабатываются отдельные нормы отраслевых законов.

В этом процессе одной из основных антикоррупционных мер безопасности является запрет на дарение и получение вознаграждений государственными служащими. Ведь именно принятие подарков, пусть даже малоценных, может стать первым шагом к коррупции. Однако некоторые нормы действующего российского законодательства, которые призваны поставить надежный заслон на пути коррупции в системе государственных органов и муниципальных образований, в действительности не способствуют выполнению этой задачи. В связи с чем рассмотрение проблемы о праве государственных служащих на получение подарков в России и опыта зарубежных стран в этой сфере является весьма актуальным.

В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на противоречие пункта 3 части 1 статьи 575 Гражданского

кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ [1] (далее — ГК РФ) и пункта 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] (далее — Закон о государственной гражданской службе). Закон о государственной гражданской службе запрещает государственному служащему получать, в связи с исполнением должностных обязанностей, вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Однако статья 575 ГК РФ допускает возможность получения государственными служащими обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей. Это, по мнению А. Эрделевского, «декриминализирует предусмотренные ст. 290 и 291 УК РФ деяния — получение и дачу взятки — вознаграждения, если ею является обычный подарок, поскольку ст. 575 ГК определяет дарение такого подарка госслужащему (причем не из личных симпатий, а в связи с испол-

нением последним служебных обязанностей) в качестве правомерного действия, что исключает его преступность» [9, с. 4].

Таким образом, возникает коллизия между положениями Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ [7] (далее — УК РФ), в котором минимальная сумма взятки не обозначена положением пункта 6 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе, который содержит абсолютный запрет на получение государственным служащим подарков и иных вознаграждений, и пункта 3 части 1 статьи 575 ГК РФ, который допускает возможность получения государственным служащим обычного подарка на сумму не более трех тысяч рублей.

В российской научной доктрине попытки разумно обосновать правомерность «обычных подарков» государственным служащим не приводят к успеху. Если называть вещи своими именами, то сложившаяся ситуация является, по существу, легализацией взятки в небольших размерах и истолковывается как возможность брать мзду, но в меру.

Дарение — это безвозмездная сделка. В Толковом словаре русского языка [4, с. 40] слово «безвозмездный» означает — *бесплатный, неоплачиваемый*. Очевидно, что разъяснение какого-либо понятия в филологическом смысле не может заменить собой уяснение содержания этого понятия в юридическом аспекте для целей конкретного правового предписания. Но, тем не менее, из приведенного можно сделать вывод, что безвозмездность подарка не может сводиться к его оплате. От одаряемого даритель не вправе ждать какого-либо встречного предоставления, в чем бы оно ни выразилось.

Между тем передачу вещи нельзя считать безвозмездной, если само действие одаряемого (принятие дара) представляет для дарителя имущественный интерес.

Следует отметить, что должностным лицам в связи с исполнением ими служебных обязанностей никаких подарков просто так никто не дает. Подарки делаются до или после удовлетворения просьбы заинтересованного лица. Есть ли в таком случае оплата конкретных действий государственных служащих? Конечно, есть. Доказать ее очень трудно, но фактически она есть. В пункте 3 части 1 статьи 575 ГК РФ дарение обычного подарка связывается именно с должностным положением или в связи с исполнением государственными служащими служебных обязанностей.

Конечно, дарение обычного подарка может являться благодарностью, знаком уважения и знаком признательности должностному лицу. Цветы и коробка конфет за быстрое, внимательное и справедливое рассмотрение и разрешение вопроса, например. При этом, как справедливо отмечает В.А. Широков [8, с. 41], «внимательное отношение» и «справедливое решение» являются обязанностями должностного лица, призванного обеспечить соблюдение и защиту законных интересов граждан, а не дополнительным источником дохода.

По мнению В. Подгруши [5, с. 50], при отграничении подарков, вручаемых государственному служащему в рамках гражданско-правового договора дарения от пограничных действий, лежащих в сфере публичного права, должна быть налицо бескорыстность подарка (вознаграждения), не обусловленная совершением (либо ожиданием совершения) должностным лицом каких-либо действий (бездействия) по службе в пользу дарителя. Более того, как считает В. Подгруша, получение подарка, врученного государственному служащему с намеком на ожидаемое благоволение по службе, непринятие мер за допущенный проступок, совершение иного действия (бездействия), в котором заинтересован даритель либо представляемое им лицо, следует однозначно квалифицировать как получение взятки.

Статья 575 ГК РФ устанавливает размер дозволяемого «обычного подарка», не влекущего вообще никакой ответственности как дарителя, так и государственного служащего, принимающего дар в связи с должностным положением или исполнением служебных обязанностей, но и не оговаривает каких-либо иных условий правомерности подобных действий (кроме размера подарка).

Казалось бы, все предельно ясно. Если получение государственным служащим подарка от просителя не связано встречным обязательством в его пользу, то содеянное признается дарением и никакой ответственности в уголовно-правовом смысле не влечет. Ответственность наступает только тогда, когда должностное лицо, получая подарок, одновременно принимает на себя какое-то обязательство в интересах дарителя. Однако по смыслу пункта 3 части 1 статьи 575 ГК РФ бескорыстность подарка государственному служащему исключается.

Нельзя запретить вручение подарка государственному служащему в связи с юбилеем, выходом на пенсию или в ином традиционно принятом случае, при отсутствии обус-

ловленности вознаграждения какими-либо действиями (бездействием) одаряемого по службе либо иной корыстной заинтересованности дарителя. Данный запрет был бы даже аморален. Следовательно, такие ситуации всегда будут иметь место, но они окажутся за пределами специального регулирования, с распространением на них общих правил гражданско-правовых норм о дарении. Кроме того, в указанных случаях (день рождения, выход на пенсию и т. п.) возможно дарение подарков, в размере, превышающем три тысячи рублей.

Представляется, что определяющим для правомерности обычного подарка государственным служащим, в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, следует считать получение подарка при отсутствии предварительной договоренности с дарителем за совершаемое или уже совершенное действие (бездействие), не нарушающее их служебных обязанностей.

Именно обусловленность совершаемых должностным лицом действий (бездействия) получения вознаграждения (наличие соответствующей договоренности) характерна для получения взятки в ее «классическом» варианте. В таком случае время получения вознаграждения — до или после совершения требуемого действия — значения не имеет.

Более того, для правомерности дарения обычного подарка поведение государственного служащего не должно быть сопряжено с нарушением им своих обязанностей по службе, т. е. действия должностного лица, за которые было получено вознаграждение, должны быть абсолютно законными.

Хотя, если применять нормы, содержащиеся в статье 575 ГК РФ, только в гражданско-правовых отношениях, то как же быть с запретами, установленными для госслужащих нормами публичного (уголовного, административного) права?

Так, с учетом интенсификации борьбы с коррупцией, которая стала особенно заметна в последнее время, норма статьи 575 ГК РФ о дарении государственным служащим обычных подарков, по сути, создает почву для коррупционных правонарушений. Статья 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3] запрещает лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные за-

конодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Таким образом, мы видим, что даже базовый антикоррупционный закон признает право на получение подарков, предусмотренных законодательством РФ.

Если обратиться к зарубежному опыту, то в Германии чиновникам вообще запрещено принимать подарки. В Германском гражданском уложении [11] (*Bürgerliches Gesetzbuch*, далее — *BGB*) институт дарения (*Schenkung*) расположен в разделе «Отдельные виды обязательств» (вторая книга, 7-й раздел *BGB*) сразу после договора купли-продажи. Однако § 516—534 *BGB* содержат только общие нормы о дарении. *BGB* позволяет констатировать наличие двух основных видов дарения, как и в пунктах 1, 2 статьи 572 ГК РФ. Первый вид, по аналогии с российским правом, можно охарактеризовать как наличное дарение: «Даритель безвозмездно передает... другой стороне (одаряемому) вещь в собственность...» Как указывает В.А. Савельев, согласно германской доктрине, это основной случай дарения — дарение наличное, или непосредственное (*Handschenkung*). *BGB* фиксирует в § 518 и второй вид дарения — «дарственное обещание» [6, с. 45]. Этот вид дарения представляет, по аналогии с российским правом, «обещание безвозмездно передать кому-либо вещь». Между тем *BGB* статьи, аналогичной по содержанию статье 575 ГК РФ, не содержит.

Что касается регулирования вопросов государственной службы законодательными актами Германии на федеральном уровне, то здесь одним из основных нормативных актов является Федеральный закон о государственной службе [10] (*Bundesbeamtengesetz*, далее — *BBG*). Согласно части 1 § 71 *BBG* «Запрет на принятие вознаграждений, подарков и других льгот», «государственные служащие не могут даже после прекращения государственной службы требовать награды, подарки или другие льготы для себя или третьих лиц в связи с исполнением ими служебных обязанностей, а также обещать оставить или принимать вознаграждения. Исключения требуют согласия высшей или вышестоящей служебной инстанции. Полномочия о даче согласия могут быть переданы другим органам».

Как видно из нормы Закона, германское законодательство не выделяет «обычные подарки», таким образом, не допуская самой возможности дарения подарков и права на их

получение германскими государственными служащими. Более того, Закон предусматривает ответственность для тех, кто нарушает этот запрет: «В случае нарушения указанного в абзаце 1 запрета, государственный служащий по требованию работодателя должен вернуть полученное вследствие противоправного поведения, пока оно не взыскано в пользу государства» (часть 2 § 71 BbG).

Рассматривая проблему совершенствования законодательства по затронутой теме, предлагаем, с учетом опыта Германии, исключить пункт 3 из части 1 статьи 575 ГК РФ, чтобы предупредить распространение коррупции. В настоящее время чиновник может уйти от ответственности, доказав, что взятки не было, ссылаясь на указанный пункт. В Германии нет такой возможности: существует абсолютный запрет на подарки и другие привилегии для государственных служащих.

Кроме того, установленное ГК РФ ограничение максимальной стоимости подарка тремя тысячами рублей создает возможность для злоупотреблений, обхода закона. Допустим, передачу чиновнику десяти подарков по три тысячи рублей каждый в соответствии с действующим законодательством нельзя квалифицировать в качестве правонарушения, так как для анализируемых случаев у нас отсутствует ограничение максимального количества подарков.

Более того, полагаем, что пункт 3 части 1 статьи 575 ГК РФ по своему характеру чужд гражданскому законодательству. Статус государственных служащих в России, как и в Германии, определяется, прежде всего, Законом о государственной гражданской службе. Указанный Закон закрепляет не только права и обязанности государственного служащего, но и ограничения. Среди ограничений, связанных с государственной службой, как указывалось ранее, назван запрет государственному служащему принимать от физических и юридических лиц любые, не предусмотренные законодательством, вознаграждения. Институтом государственной службы охватываются публично-правовые

отношения между гражданином и государством в системе административного права.

В свою очередь, глава 32 ГК РФ «Дарение» призвана регулировать отношения, складывающиеся в гражданско-правовой сфере, охватываемые, по своей сущности, договором дарения.

Учитывая, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (часть 3 статьи 2 ГК РФ), то гражданское законодательство не должно вмешиваться в регулирование отношений, складывающихся в административно-правовой сфере. Гражданское законодательство — это, прежде всего, отрасль частного права, тогда как административное законодательство — отрасль публичного права.

Необходимо также отметить, что автор в рамках настоящей статьи попытался дать оценку правомерности получения подарков именно в системе государственной службы, не анализируя запрет на дарение для иных категорий лиц.

Таким образом, исключение пункта 3 из части 1 статьи 575 ГК РФ приведет к устранению коллизии статьи 575 ГК РФ и пункта 6 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе.

При этом исключение указанного пункта из ГК РФ не означает, что государственным служащим будет запрещено дарить подарки по поводу юбилея, присвоения почетного звания, завершения государственной службы и других мероприятий, не связанных с их должностным положением или с исполнением ими служебных обязанностей. Очевидно, что такие ситуации будут иметь место, но они окажутся за пределами специального (публично-правового) регулирования, с распространением на них общих гражданско-правовых норм о дарении.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г. № 345-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410; 2013. — № 49 (ч. I). — Ст. 6346.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215; 2013. — № 48. — Ст. 6165.

3. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 сентября 2013 г. № 261-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228; 2013. — № 40 (ч. III). — Ст. 5031.

4. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. — М. : Азбуковник, 1997. — 944 с.

5. *Подгруша В.* Когда подарок еще не взятка // Юстиция Беларуси. — 2005. — № 12. — С. 44—50.

6. *Савельев В.А.* Дарение в римском праве и в современном законодательстве // Журнал российского права. — 2007. — № 3. — С. 41—48.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954; 2013. — № 48. — Ст. 6165.

8. *Широков В.А.* Противоречие законов как серьезное препятствие в борьбе со взяточничеством // Современное право. — 2005. — № 4. — С. 39—41.

9. *Эрделевский А.* Бойтесь данайцев, дары приносящих! // Бизнес-адвокат. — 2000. — № 21. — С. 4.

10. Bundesbeamtengesetz. — URL: <http://www.bundesbeamten-gesetz.org/bundesbeamten-gesetz/>

11. Bürgerliches Gesetzbuch. — URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html#BJNR001950896BJNG004902377>