Овсянников Ю.Н.

О необходимости оптимизации норм антикоррупционного законодательства в части регламентирования ими порядка получения, уведомления о получении и сдаче государственными (муниципальными) служащими, лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности подарков

*Северо-Западный институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi:10.18411/spc-20-12-2017-06

idspl: 000001:spc-20-12-2017-06

Аннотация

В статье рассматриваются аспекты правомерности, справедливости и целесообразности установленного действующим законодательством порядка получения, уведомления о получении и сдаче государственными (муниципальными) служащими, лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности подарков, обосновывается необходимость внесения изменений в антикоррупционное законодательство и формулируются конкретные предложения с целью его оптимизации.

Ключевые слова: государственный (муниципальный) служащий, лицо, замещающее государственную (муниципальную) должность, подарок, обычный подарок, ценный подарок, определение стоимости подарка.

Исследование по обозначенной теме должно носить комплексный характер, касающийся всех видов публичной деятельности, в отношении которой действующим законодательством предусмотрены единые антикоррупционные стандарты.

Представляется, что решение вопросов, связанных с получением и сдачей подарков лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственными служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей будет способствовать:

- 1) минимизации противоречий в действующем законодательстве о государственной (муниципальной) службе, о противодействии коррупции;
- 2) более полной реализации принципа всеобщего равенства перед законом;
- 3) повышению доверия граждан Российской Федерации к власти;
- 4) увеличению результативности противодействия коррупции;
- 5) снижению напряжённости и неопределённости в среде государственных (муниципальных) служащих и иных лиц в отношениях процедур получения, уведомления о получении и сдачи подарка.

Одним из механизмов предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений является установление ряда специальных ограничений и запретов антикоррупционного характера. В частности запрет на получение подарков вышеперечисленными лицами закреплён в пункте 7 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"[1], пункте 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"[2], пункте 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" [3].

Запрет на получение подарков лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими во

многом схож, но также содержит и различия, которые порождают противоречия и неопределённость в законодательстве, и как следствие напряжённость в сфере государственной и муниципальной службы.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" устанавливают для государственных и муниципальных служащих абсолютный запрет на получение ими в связи с исполнением должностных обязанностей каких-либо вознаграждений от физических и юридических лиц. Исключением из этого правила являются взаимосвязанные положения пункта 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", пункта 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и пункта 2 статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ [4], предоставляющие возможность получения государственными (муниципальными) служащими подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. При этом в силу пункта 4 Типового положения "О сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации" (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. N 10 [5] (В редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 12.10.2015 г. N 1089 [6])) (далее Типовое положение) государственные (муниципальные) служащие обязаны уведомлять обо всех случаях получения подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, государственный (муниципальный) орган, в котором проходят государственную (муниципальную) службу. Согласно пункту 2 статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 7 рассматриваемого Типового положения подарок, стоимость которого превышает три тысячи рублей, признаётся государственной или муниципальной собственностью и передаётся служащим в орган, в котором он замещает должность. В дальнейшем в соответствии с положениями пункта 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", пункта 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", пункта 12 Типового положения государственный (муниципальный) служащий может выкупить этот подарок по стоимости, установленной в результате его оценки. При этом пунктом 10 Типового положения установлено, что в целях принятия к бухгалтерскому учету подарка в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, определение его стоимости проводится на основе рыночной цены, действующей на дату принятия к учету подарка, или цены на аналогичную материальную ценность в сопоставимых условиях с привлечением при необходимости комиссии или коллегиального органа. В данном случае имеет место очевидная несправедливость, т.к. государственному (муниципальному) служащему подарок, стоимость которого не превышает трёх тысяч рублей возвращается, а если превышает, то он может его выкупить по рыночной цене без каких-либо скидок.

Пунктом 7 Типового положения установлено, что подарок, стоимость которого подтверждается документами и превышает 3 тыс. рублей либо стоимость которого получившим его служащему, работнику неизвестна, сдается ответственному лицу

уполномоченного структурного подразделения (уполномоченных органа или организации), которое принимает его на хранение по акту приема-передачи не позднее 5 рабочих дней со дня регистрации уведомления в соответствующем журнале регистрации. А, если стоимость подарка не превышает 3 000 рублей и это подтверждается соответствующими документами, то он получается не подлежит сдаче для целей соотнесения его реальной стоимости его цене, указанной в документах, подтверждающих его стоимость?

Исследование положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" во взаимосвязи с нормами статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ и нормами Типового положения также обнаруживает имеющиеся противоречия и неопределённость законодательства.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", устанавливая в пункте 7 части 3 статьи 12.1 запрет на получение подарков от физических и юридических лиц лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, определяет, что названные лица не вправе получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. А также предусматривает из данной нормы изъятие, касающееся возможности получения подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 575 определено, что не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Пунктом 3 Типового положения установлено, что лица, замещающие государственные (муниципальные) должности, служащие, работники не вправе получать подарки от физических (юридических) лиц в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, за исключением подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей.

Что касается распространения абсолютного запрета на получение государственными (муниципальными) служащими подарков от физических (юридических) лиц в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, за исключением подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, не вызывает сомнений, т.к. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" по отношению к ГК РФ являются специальными нормативно-правовыми актами и соответственно приоритетом в их правоприменении являются они.

А вот данный запрет в отношении лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, является недействующим, поскольку установлен

подзаконным правовым актом (Постановлением Правительства РФ от 09.01.2014 N 10), противоречащим положениям пункта 7 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и подпункта 3 пункта 1 статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Таким образом, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, могут получать подарки не только в связи с протокольными мероприятиями, но и в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Анализ норм пункта 2 Типового положения выявил неопределённость, носящую оценочный, коррупциогенный характер, в отношении положений абзаца второго данного пункта.

В данном пункте, определяющем понятийно-категориальный аппарат для целей Типового положения, в частности, в абзаце втором закреплено, что: “ подарок, полученный в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями” - подарок, полученный лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность, служащим, работником от физических (юридических) лиц, которые осуществляют дарение исходя из должностного положения одаряемого или исполнения им служебных (должностных) обязанностей, за исключением канцелярских принадлежностей, которые в рамках протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий предоставлены каждому участнику указанных мероприятий в целях исполнения им своих служебных (должностных) обязанностей, цветов и ценных подарков, которые вручены в качестве поощрения (награды)”.

Вместе с тем каждому участнику официального мероприятия могут быть предоставлены различные по стоимости канцелярские принадлежности, цветы, ценные подарки. Главное, в соответствии с данной нормой, чтобы они были предоставлены каждому участнику.

Не определён критерий ценности подарка.

В соответствии с действующим законодательством ценные подарки в качестве поощрения (награды) вручаются лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, государственным (муниципальным) служащим представителем нанимателя, но не какими-либо иными физическими (юридическими) лицами. Получение ценного подарка от физического (юридического) лица является завуалированной формой взятки.

В связи со всем вышеизложенным представляется необходимым внести в действующее законодательство следующие изменения:

1. в статье 575 Гражданского кодекса Российской Федерации:

а) признать утратившим силу подпункт 3 пункта 1;

б) дополнить пунктом 1.1 следующего содержания:

“Не допускается дарение лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.”;

в) в пункте 2 слова "установленный пунктом 1“заменить словами “установленный пунктом 1.1“;

2. в предложении первом пункта 7 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" слова “не предусмотренные законодательством Российской Федерации” исключить;

3. в Типовом положении “О сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными

командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации” (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. N 10 (В редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 12.10.2015 г. N 1089)):

а) абзац 2 пункта 2 изложить в следующей редакции:

“подарок, полученный в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями” - подарок, полученный лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность, служащим, работником от физических (юридических) лиц, которые осуществляют дарение исходя из должностного положения одаряемого или исполнения им служебных (должностных) обязанностей, за исключением канцелярских принадлежностей, которые в рамках протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий предоставлены в равной мере каждому участнику указанных мероприятий в целях исполнения им своих служебных (должностных) обязанностей, а также цветов;”;

б) пункт 7 признать утратившим силу;

в) пункт 8 изложить в следующей редакции:

“8. Подарок, полученный лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность, служащим, работником независимо от его стоимости, сдается ответственному лицу уполномоченного структурного подразделения (уполномоченных органа или организации), которое принимает его на хранение по акту приема-передачи не позднее 5 рабочих дней со дня регистрации уведомления в соответствующем журнале регистрации.”;

г) пункт 13 изложить в следующей редакции:

“13. Уполномоченное структурное подразделение (уполномоченные орган или организация) в течение 3 месяцев со дня поступления заявления, указанного в пункте 12 настоящего Типового положения, организует оценку стоимости подарка для реализации (выкупа) и уведомляет в письменной форме лицо, подавшее заявление, о результатах оценки, после чего в течение месяца заявитель выкупает подарок по установленной в результате оценки стоимости, уменьшенной на три тысячи рублей, или отказывается от выкупа.”

1. О противодействии коррупции. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ // Парламентская газета, N 140-141, 31.07.2004.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, N 10, ст. 1152.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая). Федеральный закон от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, N 5, ст. 410.
5. Типовое положение о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. N 10 // Российская газета, N 5, 14.01.2014.
6. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. N 10. Постановление Правительства РФ от 12.10.2015 N 1089 // Собрание законодательства РФ, 19.10.2015, N 42, ст. 5798.