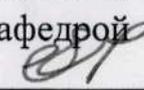


Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой  С.В. Чердаков
« 18 » 02 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

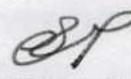
на тему: Реализация антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей
на государственной гражданской службе

Исполнитель
студент группы 521 узб2



Т.А. Семенюта

Руководитель
к.ю.н., доцент

18.02.2019 

С.В. Чердаков

Нормоконтроль

15.02.19 

О.В. Громова

Благовещенск 2019

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

 С.В. Чердаков

« 15 » 06 2018 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Семенюта Тимура Алексеевича

1. Тема выпускной квалификационной работы: Реализация антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе

(утверждена приказом от 20.11.2018 г. №272-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 февраля 2019 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «О противодействии коррупции», Федеральный закон «О государственной гражданской службе».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Государственная политика по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Порядок реализации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе.

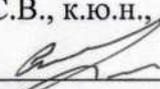
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2018 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков С.В., к.ю.н., доцент.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2018 года


(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 69 с., 59 источников.

КОРРУПЦИЯ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА, ОГРАНИЧЕНИЯ, ОБЯЗАННОСТИ, ЗАПРЕТЫ, КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

В настоящей работе были исследованы проблемы реализации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе.

Объектом бакалаврской работы выступают правовые отношения, возникающие при реализации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, закрепляющие антикоррупционные стандарты на государственной гражданской службе и практика их применения.

Целью бакалаврской работы является разработка на основе анализа действующего законодательства и практики его применения, теоретических обобщений и практических предложений по совершенствованию антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Государственная политика по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации	8
1.1 Понятие и сущность коррупции в российском законодательстве	8
1.2 Направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы	12
2 Порядок реализации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе	20
2.1 Реализация антикоррупционных ограничений на государственной гражданской службе	20
2.2 Реализация антикоррупционных запретов на государственной гражданской службе	28
2.3 Реализация антикоррупционных обязанностей на государственной гражданской службе Российской Федерации	37
2.4 Реализация обязанности уведомления о конфликте интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации	45
Заключение	57
Библиографический список	61

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы, выбранной для анализа, обусловлена происходящими сложными процессами становления института государственной службы, и параллельно с ним законодательства, имеющего антикоррупционную направленность. В настоящее время, коррупция является одной из главных проблем российского государственного управления. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹, коррупция названа одним из основных источников угроз национальной безопасности.

В широком смысле под коррупцией следует понимать любое злоупотребление публичной властью в корыстных целях. Несмотря на принимаемые государством меры по противодействию коррупции, в системе государственной службы, борьбы с коррупцией далека от завершения. Государством вводятся многочисленные антикоррупционные запреты, ограничения, обязанности для государственных гражданских служащих, усиливается ответственность за совершение антикоррупционных правонарушений. Но, к сожалению, действительного результата от введения антикоррупционных стандартов на государственной службе нет. Например, по результатам опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения², 42% россиян оценивают обязательное декларирование чиновниками доходов и расходов как неэффективную меру в борьбе с коррупцией. Несовершенство антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе приводит к субъективному подходу со стороны представителя нанимателя по поводу оценки поступка гражданского служащего как коррупционного правонарушения, влекущего дисциплинарную ответственность, а значит, возможности служащих избежать реальной ответственности за противоправные действия.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru> (дата обращения: 22.01.2019).

Анализ юридической литературы показывает высокий интерес исследователей к различным аспектам антикоррупционной политики государства.

Исследованию общетеоретических и частных проблем противодействия коррупции на государственной гражданской службе в Российской Федерации посвящены работы российских ученых: С.А. Авакьяна, В.Ю. Артемова, А.В. Куракина, А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, А.М. Цирина, С.Е. Чаннова и ряда других авторов.

Объектом бакалаврской работы выступают правовые отношения, возникающие при реализации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, закрепляющие антикоррупционные стандарты на государственной гражданской службе и практика их применения.

Целью бакалаврской работы является разработка на основе анализа действующего законодательства и практики его применения, теоретических обобщений и практических предложений по совершенствованию антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе.

Достижение указанной цели обеспечивается решением следующих задач:

- определить понятие и сущность коррупции в российском законодательстве;
- рассмотреть основные направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы;
- изучить порядок реализации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на государственной гражданской службе, в том числе обязанности по уведомлению о конфликте интересов;
- выявить проблемы правового регулирования антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе и предложить пути решения выявленных проблем.

Исходя из поставленных задач, выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Положения и выводы работы основываются на изучении Конституции Российской Федерации, Федерального закона №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона №79-ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ», ведомственных нормативных актах, а также анализе судебной практики.

1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и сущность коррупции в российском законодательстве

С латинского языка термин «коррупция» («*corruptio*») в переводе означает «подкуп», «совращение» «порча», «упадок». В словаре русского языка Ожегова³: «коррупция – моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами».

На международном уровне, свое нормативное закрепление термин коррупция получил в резолюции «Практические меры борьбы с коррупцией», подготовленной секретариатом 8-го Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившего в Гаване в августе-сентябре 1990 г. В резолюции речь идет о «нарушениях этического (нравственного), дисциплинарного, административного и уголовного характера, выражающихся в противозаконном использовании своего служебного положения субъектом коррупционной деятельности».

Нормативное закрепление в российском законодательстве понятие коррупции получило в Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴ (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ). В статье 1 закона перечисляются противоправные действия, которые составляют содержание термина «коррупция»: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп. А также, указывается на «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и госу-

³ Словарь Ожегова [Электронный ресурс]. URL: [http:// ozhegov.org](http://ozhegov.org) (дата обращения: 22.01.2019).

⁴ О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

дарства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Таким образом, в узком смысле коррупцию рассматривают как конкретное противоправное действие - подкуп, т.е. получение должностным лицом или служащим незаконной имущественной или неимущественной выгоды в связи с его должностным положением или служебной деятельностью. Когда как в широком смысле под коррупцией следует понимать любое злоупотребление публичной властью ради частной выгоды.

Субъектом коррупции является должностное лицо, обладающее определенными полномочиями по распределению каких-либо не принадлежащих ему ресурсов либо использующее властные полномочия в отношении физических и юридических лиц. При этом, субъект коррупции, не обязательно является государственным или муниципальным служащим. Определенные властные полномочия могут возлагаться на работников учреждений образования, здравоохранения, и даже сферы коммерческой деятельности. Главным стимулом к коррупции является возможность получения прибыли, связанной с использованием властных полномочий. Характерным признаком коррупции является конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между его действиями и интересами общества.

На наш взгляд, современная коррупция не должна квалифицироваться только как конкретное уголовное преступление или административное правонарушение. Коррупцию следует рассматривать как криминологическое, социально-экономическое явление, обладающее многоструктурным и многоуровневым содержанием. Определение понятия коррупции не должно заключаться в перечислении противоправных действий, так как не отражается суть данного явления. В статье 1 Федерального закона № 273-ФЗ необходимо ограничиться указанием, что коррупция – «это незаконное использование физическим лицом

своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Типология видов коррупции достаточно разнообразна. В зависимости от критериев положенных в основу классификации можно выделить следующие виды коррупции:

1. По субъекту коррупционных действий, коррупция может быть:
 - государственной (коррупция госчиновников);
 - коммерческой (коррупция менеджеров фирм);
 - политической (коррупция политических деятелей).
2. В зависимости от того, кто выступает инициатором коррупционных отношений, коррупция может выражаться в:
 - запрашивании (вымогательстве) взяток по инициативе руководящего лица;
 - подкупе по инициативе просителя.
3. В зависимости от того, кто является взяткодателем, коррупция может выражаться в:
 - индивидуальной взятке (со стороны гражданина);
 - предпринимательской взятке (со стороны легальной фирмы);
 - криминальном подкупе (со стороны криминальных предпринимателей).
4. В зависимости от формы выгоды, получаемой взяткополучателем от коррупции, коррупция делится на:
 - денежную взятку;
 - обмен услугами (патронаж, nepotизм).
5. По целям коррупции с точки зрения взяткодателя, коррупция может проявляться в: – ускоряющей взятке (чтобы получивший взятку быстрее делал то, что должен по долгу службы);

– тормозящей взятке (чтобы получивший взятку нарушил свои служебные обязанности);

– взятке «за доброе отношение» (чтобы получивший взятку не делал надуманных придирок к взяткодателю).

6. По степени централизации коррупционных отношений, коррупция делится на:

– децентрализованную коррупцию (каждый взяткодатель действует по собственной инициативе);

– централизованную коррупцию «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими);

– централизованную коррупцию «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

7. По уровню распространения коррупционных отношений, коррупция может быть:

– низовой (в низшем и в среднем эшелонах власти);

– верхушечной (у высших чиновников и политиков);

– международной (в сфере международных отношений).

8. По степени регулярности коррупционных связей, коррупция делится на:

– эпизодическую коррупцию;

– систематическую (институциональную) коррупцию;

– клептократию (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

Формы коррупции в системе государственной службы весьма разнообразны. Они могут проявляться в виде: вознаграждения за получение выгодных контрактов; служебного мошенничества; оказания государственным служащим разного рода услуг и иных «знаков внимания»; поездок на отдых и лечение за счет заинтересованных лиц; незаконных вознаграждений за ускоренное реше-

ние вопросов, выдачу документов; трудоустройства родственников, друзей, знакомых; получения руководителями от подчиненных доли взяток и другие формы.

1.2 Направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы

Антикоррупционная политика государства заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и развивающих коррупцию в разных сферах жизни.

Под противодействием коррупции понимается «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» (ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ).

Правовую и организационную основу противодействия коррупции в России составляют: ратифицированные основные международные соглашения, концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы и нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Начало становления правовой основы противодействия коррупции на государственной службе в Российской Федерации положено Указом Президента от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Указ предусматривал ряд серьезных мер антикоррупционного характера (запрет заниматься предпринимательской деятельностью; получать от физических и юридических лиц вознаграждения, услуги и льготы; выполнять иную

оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности; обязанность при назначении на руководящую должность представлять декларацию о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера).

В 1993 году Верховным Советом РФ был принят Закон РФ «О борьбе с коррупцией», но он так и не был подписан Президентом. В 1995 г. и 1997 г. были приняты Государственной Думой и одобрены Советом Федерации Федерального Собрания РФ соответственно второй и третий проекты Федерального закона РФ «О борьбе с коррупцией» и также отклонены Президентом РФ.

В 2001 году на парламентских слушаниях «Современное состояние и пути совершенствования законодательства Российской Федерации в области борьбы с коррупцией» обсуждались законопроекты «Основы антикоррупционной политики», «О противодействии коррупции», «О парламентском расследовании» и «О кодексе поведения государственных служащих», но в Государственной Думе они дошли лишь до первого чтения.

Некоторое изменение ситуации в области противодействия коррупции было связано с подписанием Россией международных документов. 8 марта 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 14 декабря 2005 года⁵.

19 мая 2008 года принят Указ Президента Российской Федерации № 815 «О мерах по противодействию коррупции», а 19 декабря 2008 года принят Государственной Думой РФ Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В 2010 году принят концептуальный стратегический документ антикоррупционной политики Указ Президента РФ от № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия кор-

⁵ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

рупции на 2010 - 2011 годы»⁶. Национальная стратегия противодействия коррупции – это система мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера направленная на устранение коренных причин коррупции в обществе. Несмотря на ограничение действия вышеуказанного документа, национальная стратегия противодействия коррупции является основой для принимаемых в России национальных плановых антикоррупционных документов – Национальных планов противодействия коррупции. В настоящее время действует «Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы», который утвержден Указом Президента РФ № 378 29.06.2018 г⁷.

Применительно к государственной гражданской службе, мероприятия, предусмотренные Национальным планом на 2018–2020 годы, направлены на решение следующих основных задач:

«совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

совершенствование предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

⁶ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания;

систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции.

К числу конкретных мер по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы в 2018-2020 гг., в части реализации антикоррупционных ограничений, запретов, обязанностей, относятся:

1. совершенствование порядка получения подарков государственными гражданскими служащими;

2. разработка критериев, согласно которым несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, будет относиться к правонарушениям, влекущим за собой увольнение со службы или с работы, либо к малозначительным правонарушениям;

3. введение административной ответственности за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

4. внесение изменений в анкету подлежащую представлению лицами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы, в части необходимости указания в ней сведений о супругах своих братьев и сестер и о братьях и сестрах своих супругов, в целях выявления возможного конфликта интересов;

5. расширение видов имущества, подлежащего обращению в доход РФ (включая денежные средства и иные ценности, предметы роскоши), если в отношении такого имущества не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;

6. введение единой формы представления кредитными организациями гражданам сведений о наличии счетов и иной информации, необходимой для заполнения справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

7. установление контроля за расходами лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений коррупционной направленности, и последующее обращение в доход РФ имущества, обнаруженного при расследовании таких преступлений.

Основные направления деятельности органов власти по повышению эффективности противодействия коррупции предусмотрены в статье 7 Федерального закона № 273-ФЗ. Выделим из них антикоррупционные меры в системе государственной гражданской службы:

1. проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2. принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных служащих к более активному участию в противодействии коррупции;

3. совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

4. введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

5. унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

6. обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных органов власти;

7. совершенствование порядка прохождения государственной службы;
8. повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных служащих;
9. сокращение численности государственных служащих с одновременным привлечением на государственную службу квалифицированных специалистов;
10. оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Основным направлением противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы РФ является законодательное установление антикоррупционных стандартов поведения государственных гражданских служащих, под которыми следует понимать систему ограничений, запретов и обязанностей на гражданской службе, направленной на предупреждение коррупции⁸. Антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные для государственных гражданских служащих, должны включать комплекс запретов, ограничений, обусловленных государственной службой, требования профессиональной этики, а также служебные средства стимулирующего характера.

Основное назначение антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе заключается в следующем: обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов; установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих; создать условия для независимости служебной деятельности; гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав.

Антикоррупционные стандарты поведения государственных гражданских служащих, установленные Федеральным законом № 273-ФЗ получают свою дальнейшую регламентацию в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ

⁸ Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4. С. 29.

«О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁹ (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ).

Необходимо отметить, что административные ограничения и запреты занимают весьма серьезное место в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Данные средства не позволяют служащему выйти за границы дозволенного ему поведения. В этой связи можно сделать вывод, что роль и значение ограничений и запретов в соответствующем направлении административно-правового регулирования очень высока. В настоящее время запреты в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих носят преимущественно общий характер, они обязательны для всех служащих, независимо от сферы управления. Особенность ограничений и запретов, обусловленных режимом государственной службы, состоит в том, что они, по сути, являются обязанностями, соблюдение которых объективно необходимо, иначе государственная служба утратит свои социальные функции и станет местом решения хозяйственных и политических вопросов.

Проведенный анализ государственной политики по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы РФ позволяет сформулировать некоторые выводы. Под антикоррупционной политикой государства понимается разработка и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и развивающих коррупцию в разных сферах жизни. Коррупция – это сложное социальное явление, требующее глубокого всестороннего изучения. В научных кругах даются различные определения коррупции, общий смысл которых сводится к одному: коррупция - это использование должностным лицом своего положения с целью извлечения личной выгоды. На наш взгляд, современная коррупция не должна квалифицироваться только как

⁹ О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

конкретное уголовное преступление или административное правонарушение, в связи с этим, термин «коррупция» в Федеральном законе №273-ФЗ требует уточнения.

Коррупция классифицируется по различным основаниям, что свидетельствует о ее многогранности и глубоком проникновении в общество и государство. В разных сферах общественных, политических, экономических отношений коррупция выполняет негативные функции.

Правовую и организационную основу противодействия коррупции в России составляют: ратифицированные основные международные соглашения, концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы и нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Основным направлением противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы РФ является законодательное установление антикоррупционных стандартов поведения государственных гражданских служащих, под которыми следует понимать систему ограничений, запретов и обязанностей на гражданской службе, направленную на предупреждение коррупции.

2 ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ, ЗАПРЕТОВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

2.1 Реализация антикоррупционных ограничений на государственной гражданской службе

В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 79-ФЗ, ограничениями на гражданской службе являются основания, при которых гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Особенностью ограничений является их распространение на лиц, которые только претендуют на замещение должности гражданской службы. Среди ограничений на гражданской службе рассмотрим только те, которые относятся к числу антикоррупционных, то есть, установлены законодательством в целях противодействия коррупции на гражданской службе.

Пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает ограничение в виде наличия у гражданского служащего не снятой или не погашенной судимости, за совершение уголовного преступления.

Уголовный кодекс РФ устанавливает сроки погашения судимости (статья 86)¹⁰: а) в отношении лиц, условно осужденных, - по истечении испытательного срока; б) в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, - по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания; в) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, - по истечении трех лет после отбытия наказания; г) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, - по истечении восьми лет после отбытия наказания; д) в от-

¹⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, - по истечении десяти лет после отбытия наказания.

Возможность снятия судимости до окончания срока погашения судимости установлено в ч. 5 ст. 86 Уголовного кодекса РФ, в случае если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, а также возместил вред, причиненный преступлением. В соответствии со ст. 400 Уголовно-процессуального кодекса РФ, вопрос о снятии судимости разрешается по ходатайству лица, отбывшего наказание, судом или мировым судьей по уголовным делам, отнесенным к его подсудности, по месту жительства данного лица.

Таким образом, даже в случае совершения гражданским служащим коррупционного преступления возможно погашение или снятие судимости и ограничение при прохождении гражданской службы отсутствует, что не согласуется с общей концепцией противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы, направленной не только на борьбу с коррупцией, но и на минимизацию последствий коррупционных правонарушений. Уволить гражданского служащего, в отношении которого только возбуждено уголовное дело либо судимость уже погашена или снята, по основанию, предусмотренному п. 13 ч. 1 статьи 33 Федерального закона № 79-ФЗ за несоблюдение ограничений не возможно.

На практике, при подозрении лица в совершении коррупционного преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ, или совершении гражданским служащим такого коррупционного преступления, служебный контракт расторгается с гражданским служащим по другому основанию: в связи с принятием мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является (п.1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ). При этом, гражданский служащий увольняется в связи с утратой доверия, что не позволит ему поступить на государственную гражданскую службу вновь. Приведем пример их судебной практики. Н.А.Б. замещала должность судебного пристава-исполнителя. В отношении Н.А.Б.. возбуждено уголовное

дело по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 5 ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации, а именно Н.А.Б. предложила гражданину С. за денежное вознаграждение в размере 10% от суммы задолженности по имеющимся в производстве исполнительным производствам прекратить (окончить) данные исполнительные производства, после получения от гражданина денежных средств. Гражданин произвел перевод суммы на счет банковской карты Н.А.Б.

Приказом руководителя органа, в соответствии с п. 1.1 ч. 1 ст. 37, п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, заключенный с Н.А.Б. служебный контракт расторгнут, истица освобождена от замещаемой должности государственной гражданской службы и уволена в связи с утратой доверия.

Н.А.Б. обратилась в Новгородский районный суд с иском о признании незаконным и отмене приказа об увольнении в связи с утратой доверия, считая, что на момент увольнения в отношении Н.А.Б. не было принято процессуальное решение, устанавливающее ее вину по уголовному делу.

Решением Новгородского районного суда Новгородской области от 19 декабря 2017 года исковое заявление Н.А.Б. оставлено без удовлетворения по следующим основаниям. Тот факт, что, в отношении Н.А.Б. не было принято процессуальное решение, устанавливающее ее вину по уголовному делу, на что ссылается сторона истца, не свидетельствует об отсутствии признаков проступка, поскольку юридически значимым обстоятельством в данном случае является не установление вины государственного служащего вступившим в законную силу приговором суда, а факт непринятия мер по предотвращению или урегулированию ситуации, при которой личная заинтересованность истицы влияла или могла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о наличии неурегулированной ситуации, при которой личная заинтересованность истицы влияла или мог-

ла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение ею должностных обязанностей, негативно сказаться на репутации органа в целом, и в силу специфики государственной службы порождала у представителя нанимателя обоснованные сомнения в честности, порядочности, и добросовестности сотрудника. Таким образом, у работодателя имелись законные основания для расторжения служебного контракта с истицей в связи с утратой доверия¹¹.

Пункт 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает ограничение в виде близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Круг близких родственников, между которыми будет иметь место ограничение, установлен Федеральным законом № 79-ФЗ: это родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей. Однако близкими родственниками, согласно семейного законодательства, являются родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители и дети, дедушки, бабушки, внуки), полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать) братья и сестры (статья 14 Семейного кодекса РФ). Федеральный закон № 79-ФЗ не предусматривает в качестве близких родственников бабушек, дедушек и внуков, однако в качестве «близких» считает детей супругов и супругов детей. По нашему мнению, в целях единообразного применения законодательства, необходимо установить в пункте 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ круг близких родственников в соответствии с семейным законодательством.

Ограничение близкого родства на гражданской службе связано только с невозможностью одновременного замещения должностей родственниками – гражданскими служащими. Близкое родство или свойство между гражданским служащим и лицом, замещающим государственную должность, законодатель-

¹¹ Апелляционное определение Новгородского областного суда от 21.03.2018 г. по делу № 33-637/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ством не запрещено. Целью введения ограничения на совместную службу родственников в государственном органе является противодействие коррупции на гражданской службе. Соответственно, наличие подконтрольности или подотчетности между лицом, замещающим государственную должность (например, министром) и гражданским служащим этого же государственного органа (начальник отдела в министерстве) может привести к злоупотреблениям в части распределения денежного поощрения, поручений, решения кадровых вопросов и т.п.

Конструкция пункта 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает, в качестве обязательного условия наличия ограничения при совместной службе родственников, непосредственную подчиненность или подконтрольность одного из них другому. Сложившаяся судебная практика по спорам на гражданской службе, показывает, что непосредственным руководителем государственного служащего является лицо, указанное в должностном регламенте в качестве такового (например, руководитель структурного подразделения). Отсутствие непосредственной подчиненности гражданского служащего с руководителем государственного органа, позволяет замещать лицам указанные должности даже при их близком родстве. Так, прокурор обратился в суд с иском к Отделению по Федеральному казначейству о признании приказа о назначении на должность государственного гражданского служащего С.А. незаконным.

В обоснование требований указал, что в результате проведенной прокуратурой проверки было установлено, что заместитель руководителя отделения по УФК П. приходится родной матерью С.А.

По мнению прокурора, при таких обстоятельствах, при приеме на работу и последующем назначении на государственную гражданскую должность старшего казначея отдела расходов Отделения по УФК РФ по С.А., которая приходится родной дочерью П. возникла ситуация, при которой личная заинтересованность П. может повлиять на надлежащее исполнение должностных

(служебных) обязанностей, и при которой может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного гражданского служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества и государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества и государства.

Решением Дзержинского районного суда г. Волгограда от 20 октября 2010 года в иске Прокурора к Отделению по Федеральному казначейству отказано.

Прокурор направил кассационное представление, в котором оспаривал законность и обоснованность принятого судом решения и просил его отменить.

Кассационным определением Волгоградского областного суда от 01.12.2010 г. в иске о признании приказа о назначении на должность государственного гражданского служащего незаконным отказано по следующим основаниям. С.А. была назначена на должность государственной гражданской службы старшего казначея отдела расходов. Согласно должностному регламенту, старший казначей отдела расходов непосредственно подчиняется начальнику отдела расходов. Приказом на должность начальника отдела расходов отделения по УФК по назначена К. На должность заместителя начальника отдела расходов отделения по УФК по назначен Ш.

С учетом изложенного суд пришел к обоснованному выводу о том, что должностными регламентами, действовавшими в период нахождения С.А. на должности старшего казначея отдела расходов установлено, что непосредственная подчиненность у С.А. имела с К. либо в случае отсутствия начальника отдела расходов с Ш., что исключает ее непосредственную подчиненность заместителю руководителя отделения П. и ведет к выполнению ограничения установленного п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ.

Ссылка прокурора на должностной регламент заместителя руководителя отделения по УФК по, о том, что П. уполномочена организовывать и осуществлять общее руководство и контроль за деятельностью отдела расходов и визи-

рует документы, исходящие из курируемого отдела, а также принимает управленческие решения по организации деятельности отдела расходов, несостоятельна и не может быть принято судом во внимание, поскольку указанные выше полномочия П. касаются деятельности именно отдела расходов, как структурного звена Отделения, и не относятся напрямую к осуществлению контроля непосредственно за профессиональной служебной деятельностью конкретного работника отдела. В связи с чем, также отсутствует нарушение п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ, связанное с замещением должности гражданской службы находящейся в непосредственной подконтрольности¹².

Нельзя не согласиться, что независимо от отсутствия непосредственной подконтрольности с государственными служащими органа, руководитель или заместители руководителя все же осуществляют функции общего руководства, их действия могут повлиять на надлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей и способны повлечь получение имущественной или неимущественной выгоды в связи с близким родством или свойством с гражданским служащим государственного органа. В связи с этим, необходимо исключить термин «непосредственной» в п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона №79-ФЗ.

Таким образом, предлагаем, внести в пункт 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ изменение, изложив его в следующей редакции:

«5) близкого родства или свойства (родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки), полнородные и неполнородные (имеющими общих отца или мать) братья и сестры, а также родители, дети, братья, сестры, дедушки, бабушки, внуки супругов) с лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, не замещающим государственную должность, гражданским служащим, если замещение должно-

¹² Кассационное определение Волгоградского областного суда от 01.12.2010 г. по делу № 33-12956/10 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

сти гражданской службы связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому».

Так же необходимо отметить, что Распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 № 667-р¹³ утверждена форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган гражданином РФ, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. В п. 13, 14 анкеты предусмотрены данные о близких родственниках претендента: отец, мать, братья, сестры и дети, а также муж (жена), в том числе бывшие. Однако отсутствует указание на других близких родственников и свояков (братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей). Полностью поддерживаем законодательную инициативу о внесении изменений в анкету, в части необходимости указания в ней сведений о братьях, сестрах, родителях, детях супругов и супругов детей. Требование о предоставлении государственным гражданским служащим сведений о членах своей семьи также связано с законодательным закреплением понятия конфликта интересов и необходимостью предотвращения личной заинтересованности гражданского служащего при исполнении им должностных обязанностей.

Необходимо отметить, что федеральным законом от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ¹⁴ была введена ст. 59.1, которая установила еще одно основание дисциплинарной ответственности гражданского служащего – совершение коррупционного проступка, под которым, исходя из формулировки диспозиции введенной нормы, следует понимать несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодейст-

¹³ Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 26.05.2005 г. № 667-р (ред. от 05.03.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

вия коррупции¹⁵.

Как следует из анализа содержания данного Закона, его авторы сделали попытку ввести на государственной службе новый процессуальный институт привлечения к ответственности служащих, нарушивших антикоррупционную обязанность, ограничение или запрет¹⁶. При этом в законодательство была введена новая для государственной службы категория «утрата доверия». Так, п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ о гражданской службе устанавливает, что гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к нему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции этим же Федеральным законом и Федеральным законом № 273-ФЗ.

Конкретные основания утраты доверия указаны в статье 59.1 Федерального закона №79-ФЗ: не урегулирование конфликта интересов; непредставления либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах; участие в управлении коммерческой организацией; занятие предпринимательской деятельностью; участие в иностранных некоммерческих неправительственных организациях и открытие счета (вклада) в иностранных банках.

2.2 Реализация антикоррупционных запретов на государственной гражданской службе

Запреты в системе государственной службы – это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие гражданскому служащему совершать перечисленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения¹⁷.

¹⁵ Зубарев С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 37-38.

¹⁶ Чаннов С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197 - 2203.

¹⁷ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008. С. 234.

Запреты имеют абсолютный характер и не связаны непосредственно с исполнением государственным служащим официальных обязанностей. Нарушение запретов признается таковым, вне зависимости от того в какое время нарушен запрет: в период исполнения должностных обязанностей либо за его пределами.

К антикоррупционным запретам на государственной гражданской службе следует отнести: заниматься предпринимательской деятельностью (п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход (п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность (п. 5 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); выезжать в служебные командировки за счет средств физических и юридических лиц (п. 7 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений (п. 11 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ).

Рассмотрим более подробно запрет на осуществление гражданским служащим предпринимательской деятельности. В п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ указаны условия осуществления запрета:

1. заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
2. участвовать в управлении коммерческой организацией;
3. участвовать в управлении некоммерческой организацией.

Исключением их указанного запрета является:

- участие гражданского служащего в управлении политической партией;

- участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза;

- участие в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости;

- участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления.

В последнем случае, гражданскому служащему Амурской области необходимо получить разрешение представителя нанимателя на замещение такой должности¹⁸. Так, по результатам проверки прокуратуры в Правительство Амурской области поступило представление об устранении нарушений закона от 24.10.2017 г., в котором указано, что гражданский служащий при поступлении на государственную гражданскую службу области в сведениях о доходах не указал информацию об участии в коммерческой организации, участии в управлении общественными организациями (совладелец и президент). Тем самым, по информации прокуратуры области, гражданским служащим нарушены нормы п. 3 ч. 1. ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ.

В ходе проверки установлено, что гражданским служащим 02.05.2017 г. при поступлении на государственную гражданскую службу предоставлены сведения о доходах в отношении себя и членов семьи по состоянию на 01.04.2017 г. Участие гражданского служащего в указанных общественных организациях носит безвозмездный характер. На момент поступления на государственную службу порядок уведомления представителя нанимателя об управлении некоммерческой организацией в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления в Правительстве

¹⁸ Об утверждении Порядка получения лицами, замещающими должности государственной гражданской службы области, разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией в качестве единоличного исполнительного органа или вхождение в состав ее коллегиальных органов управления [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Амурской области от 03.08.2018 г. № 186. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Амурской области был не определен. В связи с чем, участие гражданского служащего в управлении обозначенными общественными организациями не противоречит законодательству. 17 ноября и 08 декабря 2017 года гражданский служащий вышел из состава управления указанных общественных организаций.

В части владения долей и участия в управлении коммерческой организацией установлено следующее. В объяснительной записке гражданский служащий пояснил, что хотя владение долей участия в организации не приводит и не может привести к конфликту интересов, он все же передал указанное предприятие в доверительное управление по договору доверительного управления предприятием от 28.04.2017 г.

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Федерального закона от 08.08.2001 №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» передача доли в коммерческой организации в доверительное управление должна быть зарегистрирована в установленном порядке в налоговом органе, что гражданским служащим не произведено.

Однако, протоколом от 25.04.2017 г. единственного учредителя организации определено, что с 25.04.2017 г. должность генерального директора общества переходит от гражданского служащего к другому лицу. Тем самым, гражданский служащий вышел из состава управления организации, обеспечив соблюдение запретов, установленных при прохождении гражданской службы.

Вместе с тем, при поступлении на государственную гражданскую службу области гражданским служащим предоставлены неполные (недостоверные) сведения о доходах: не отражена информация о доле в коммерческой организации и участии в управлении указанной организацией. Несмотря на сложение полномочий генерального директора организации 25.04.2017, по состоянию на дату подачи сведений – 01.04.2017 – гражданский служащий являлся генеральным директором и учредителем указанной организации, что должен был отразить в предоставляемых сведениях.

На заседании комиссии при Правительстве области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих области и урегулированию конфликта интересов (протокол №1 от «14» марта 2018 года) установлено, что сведения, представленные гражданским служащим являются недостоверными и (или) неполными. Учитывая характер совершенного нарушения, отсутствие негативных последствий нарушения, руководствуясь нормами ст. 59.1 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ рекомендовано губернатору области наложить на гражданского служащего взыскание в виде замечания¹⁹.

В судебной практике, запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, вызывает вопросы, связанные со статусом лица, осуществляющим предпринимательскую деятельность: должен ли он быть зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, либо достаточным является сам факт осуществления предпринимательской деятельности даже без государственной регистрации. Так, в результате служебной проверки, проведенной в УМВД России по Вологодской области установлен факт личного систематического участия С. в управлении хозяйствующим субъектом, а именно торговыми точками индивидуальных предпринимателей С.А. и С.В.

Приказом начальника С. уволен со службы в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами.

Не согласившись с увольнением по указанному основанию, С. обратился в суд с иском к УМВД России по Вологодской области о признании приказа об увольнении незаконным.

Решение Череповецкого городского суда от 23 августа 2012 года, исковые требования С. оставлены без удовлетворения.

В апелляционной жалобе С. ставит вопрос об отмене судебного акта, ссылаясь, что его стороны отсутствовало нарушение запретов, установленных

¹⁹ Официальный сайт Правительства Амурской области [Электронный ресурс]. URL: [http:// amurobl.ru](http://amurobl.ru) (дата обращения: 22.01.2019).

федеральным законодательством, так как непосредственного участия в управлении делами хозяйствующих субъектов он не принимал, лишь забирал имущество и деньги в период отсутствия его супруги, оказывал помощь в транспортировке документов и денежных средств.

Апелляционным определением Вологодского областного суда от 26.10.2012 г. решение Череповецкого городского суда от 23 августа 2012 года оставлено без изменения, апелляционная жалоба С. - без удовлетворения, по следующим основаниям. Действующее законодательство содержит прямой запрет нахождения на службе граждан, которые участвуют в осуществлении предпринимательской деятельности. В результате служебной проверки, выявлено, что по окончании рабочего дня С. посещает торговые точки, оформленные на его жену и брата, где забирает денежные средства, вырученные от продажи за день, накладные и другую документацию отчетного характера. Допрошенные в ходе проверки работники торговых точек подтвердили, что С. действительно координирует деятельность торговой точки, разрешая необходимые вопросы, забирает накладные, денежные средства из кассы, проводит собеседование при приеме на работу, то есть установлен факт его личного систематического участия в управлении торговыми точками индивидуальных предпринимателей С.А. (брат истца) и С.В. (жена истца), что послужило основанием для увольнения²⁰.

Таким образом, запрет осуществления предпринимательской деятельностью следует понимать вне зависимости от факта государственной регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Пунктом 6 части 1 статьи 17 Федерального закона №79-ФЗ установлен запрет на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц. При этом законодательство разрешает гражданскому служащему принимать подарки, полученные в связи с

²⁰ Апелляционное определение Вологодского областного суда от 26.10.2012 г. № 33-4322/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, даже связанные с исполнением должностных обязанностей. Подарки, которые получены гражданским служащим от физических и юридических лиц, следует квалифицировать как вознаграждение (взятку).

Порядок приема-сдачи подарков лицами, замещающими государственные должности области, государственными гражданскими служащими области установлен Постановлением губернатора области от 06.02.2014 № 31²¹. В 2018 году поступило 4 уведомления о получении подарка, направленные 2 лицами, замещающими государственные должности и 2 лицами, замещающими должности государственной гражданской службы области.

В 2017 году о получении подарков уведомили: 2 лица, замещающих государственные должности области (3 уведомления о получении 8 подарков); 2 лица, замещающих должности государственной гражданской службы (3 уведомления о получении 3 подарков)²².

Однако порядок сообщения гражданскими служащими о получении подарка не лишен пробелов в правовом регулировании. В п. 2 типового положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями²³ указано, что порядок сдачи таких подарков не распространяется на канцелярские принадлежности, цветы и ценные подарки, которые вручены в качестве поощрения (награды), при этом, виды канцеляр-

²¹ О порядке сообщения 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, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Амурской области от 06.02.2014 г. № 31 (ред. от 27.01.2016). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

²² Официальный сайт Правительства Амурской области [Электронный ресурс]. URL: [http:// amurobl.ru](http://amurobl.ru) (дата обращения: 22.01.2019).

²³ О порядке сообщения 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, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 г. № 10 (ред. от 12.10.2015). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ских принадлежностей, их стоимостные показатели, законодательством не определены.

Типовым положением установлено, что подарок возвращается гражданскому служащему в случае, если его стоимость не превышает 3 тыс. рублей. Подарок стоимостью более 3 тысяч рублей сдается в государственный орган по акту приема-передачи и может быть выкуплен гражданским служащим в течение двух месяцев. В отношении тех подарков, которые не выкуплены служащими, государственным органом принимается решение об использовании подарка для обеспечения деятельности органа, а в случае нецелесообразности использования подарка, принимается решение о реализации подарка посредством проведения торгов в порядке, предусмотренном законодательством РФ. Но в законодательстве РФ отсутствуют нормы о порядке проведения таких торгов. Следовательно, норму о реализации государственным органом подарков невозможно применить.

Законодательство о противодействии коррупции не статично, оно регулярно пополняется новыми предписаниями запретительного характера. Так, в Федеральный закон № 273-ФЗ был введен²⁴ запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Постановлением Губернатора Амурской области от 28.09.2015 г. № 242²⁵ установлен перечень должностей государственной гражданской служ-

²⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы области в аппарате губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти области, при замещении которых государственным гражданским служащим области запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Амурской области от 28.09.2015 г. № 242 . Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

бы области в аппарате губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти области, на которых распространяется запрет. Это должности, относящиеся к высшей и главной группам должностей и должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает допуск к сведениям особой важности. При этом запрет распространяется не только на гражданских служащих, но и на его супруга (супругу) и несовершеннолетнего ребенка и, в случае нарушения указанными лицами запрета, влечет за собой увольнение гражданского служащего в связи с утратой доверия в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ.

2.3 Реализация антикоррупционных обязанностей на государственной гражданской службе Российской Федерации

Статьями 19, 20, 20.1 Федерального закона №79-ФЗ предусмотрены антикоррупционные обязанности, неисполнение требований которых является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего.

Так, статьей 20 Федерального закона №79-ФЗ предусмотрена обязанность гражданского служащего предоставлять в установленном порядке сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему имуществе, об обязательствах имущественного характера, а равно аналогичные сведения о членах своей семьи, к которым относятся супруг (супруга) и несовершеннолетние дети.

Статья 20.1. Федерального закона № 79-ФЗ содержит норму о том, что гражданский служащий обязан представлять представителю нанимателя сведения о своих расходах, а также о расходах членов своей семьи. При этом, Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»²⁶ определено, что необходимо представлять сведения о своих расходах, а также о расходах членов семьи по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций

²⁶ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

(долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Срок предоставления указанных сведений, как о расходах, так и доходах, имуществе и об обязательствах имущественного характера, предусмотрен ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным.

Указом Президента от 18.05.2009 г. № 557²⁷ определен перечень должностей государственной гражданской службы, замещение которых требует предоставление справок о доходах и расходах. К ним относятся должности высшей группы и должности, исполнение должностных обязанностей по которым связано с коррупционными рисками. Сам термин «коррупционный риск» законодатель не определяет, указывая только перечень функций, при осуществлении которых высока вероятность осуществления противоправных коррупционных деяний: «осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государ-

²⁷ Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. № 557 (ред. от 03.07.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов».

Таким образом, конкретный перечень должностей, при замещении которых государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, органы государственной власти утверждают самостоятельно. Так, в органах исполнительной власти Амурской области количество государственных гражданских служащих области, представляющих сведения о доходах, составляет 948 человек.

Вместе с тем, критерии определения круга лиц, на которых должны распространяться указанные обязанности, в законе четко не определены. Коррупционные риски при исполнении должностных обязанностей оцениваются органами государственной власти не единообразно. В некоторых территориальных органах исполнительной власти, должность, относящаяся к категории «обеспечивающий специалист», должностные обязанности по которой связаны с ведением делопроизводства, включена в перечень, при замещении которой возникает обязанность предоставлять сведения о доходах и расходах, так как, по мнению государственного органа, коррупционные риски при исполнении должностных обязанностей указанного специалиста присутствуют.

Сведения о доходах, расходах предоставляются гражданскими служащими так же в отношении супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Вместе с тем, отказ близких родственников от представления должностному лицу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – достаточно распространенная проблема. В отдельных случаях супруги занимают принципиальную позицию, заявляя о недопустимости распространения на них обязанностей, установленных для государственных служащих, поскольку

они не наделены данным статусом. Указом Президента РФ²⁸ от 18 мая 2009 г. № 559 предусматриваются случаи, когда гражданский служащий может обратиться с заявлением к представителю нанимателя о невозможности предоставить сведения о доходах, расходах супруга (супруги) и несовершеннолетнего ребенка по независящим от государственного служащего причинам. Данные факты подлежат рассмотрению на соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. В связи с этим возникает вопрос о признаках объективности и уважительности причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В частности, Комиссии или подразделению по профилактике коррупционных и иных правонарушений может быть предоставлена возможность запроса соответствующей информации (сведений) напрямую у супруга. Это позволит также более эффективно решать вопрос об объективности и уважительности причин непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Порядок проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установлен Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065²⁹. Постановлением Губернатора Амурской области от 24.08.2010 г. № 322³⁰ аналогичный порядок утвержден на государственной гражданской

²⁸ О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21.09.2009 г. № 1065 (ред. от 09.08.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы области, и государственными гражданскими служащими области, и соблюдения государственными гражданскими служащими области требований к служебному пове-

службе Амурской области.

В 2018 году Управлением государственной гражданской службы и профилактики коррупционных и иных правонарушений Амурской области проведено 27 проверок достоверности и полноты сведений о доходах, представленных гражданами, замещающими должности, по которым предусмотрена обязанность представлять сведения о доходах:

5 – по фактам представления недостоверных (неполных) сведений о доходах, представленных лицом, замещающим государственную должность области (материалы проверки рассмотрены президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Амурской области, по итогам заседания президиума лицу, замещающему государственную должность области, указано на недопущение нарушений антикоррупционного законодательства при представлении сведений о доходах), а также 4 государственными гражданскими служащими области, по результатам которых 2 должностных лиц привлечены к ответственности;

3 - по фактам несоблюдения государственным гражданским служащим Амурской области требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов;

1 – по факту несоблюдения государственным гражданским служащим Амурской области антикоррупционных запретов (участие в управлении коммерческой организацией), материалы проверки рассмотрены комиссией при Правительстве области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих области и урегулированию конфликта интересов, по итогам заседания комиссией принято решение об указании государственному гражданскому служащему на недопущение нарушений антикоррупционного законодательства;

18 - по фактам представления недостоверных (неполных) сведений о до-

ходах лицами, замещающими муниципальные должности (депутатами представительного органа области), по результатам проверок соответствующая информация направлена в адрес председателей представительных органов области.

В 2018 году осуществлены проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции в 9 исполнительных органах государственной власти Амурской области.

По итогам проведенных проверок и мониторингов выявлено 88 фактов, в которых усматривались признаки нарушения государственными гражданскими служащими исполнительных органов государственной власти Амурской области законодательства о противодействии коррупции, в том числе:

28 признаков нарушений при предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В ходе анализа сведений о доходах установлены основные недостатки:

не указана информация о счетах в банках, остатке денежных средств на счетах по состоянию на отчетную дату;

не указаны доходы, полученные от размещения средств на депозитных счетах банков;

не указано нахождение объектов недвижимого имущества в пользовании.

Изучение данного направления работы показало, что лицами, осуществлявшими прием сведений о доходах, их анализ в полном объеме не проводится, как и консультирование по вопросам заполнения соответствующих справок, в связи с чем выявлено значительное количество нарушений, не образующих коррупционных проступков, а именно:

отсутствие почтового индекса места регистрации лица, предоставляющего сведения о доходах (супруги, супруга, несовершеннолетнего ребенка), адреса местонахождения недвижимого имущества;

отсутствие сведений об основаниях возникновения права на недвижимое имущество, в том числе регистрационного номера записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

неверное указание вида счета, например, «Сберегательный», «Зарплатный» «Visa Elektro№», «Универсальный» вместо депозитный, текущий, расчетный, ссудный.

Федеральным законом №79-ФЗ установлена дисциплинарная ответственность в виде увольнения в связи с тратой доверия за непредставление либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах. При этом в судебной практике возникают спорные ситуации о правомерности увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия в случае предоставления справки о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера позже установленного законодательством срока (т.е. позже 30 апреля). Так, Л.Е.А. обратилась с иском к Фрунзенскому районному суду Санкт-Петербурга о признании незаконным приказ об освобождении от замещаемой должности и увольнении с федеральной государственной гражданской службы. В обоснование заявленных требований истец указала, что увольнение было произведено незаконно, т.к. при увольнении не была учтена тяжесть совершенного проступка - подача сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2016 год 5 мая 2016 года, т.е. на 4 дня позже установленного законом срока.

Решением Невского районного суда Санкт-Петербурга от 14 ноября 2017 года иск Л.Е.А. удовлетворен. Апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда решение Невского районного суда Санкт-Петербурга оставлено в силе.

Как установлено судом первой инстанции и усматривается из материалов дела, Л.Е.А. является матерью троих несовершеннолетних детей. 31.03.2017 истец уведомила по телефону о необходимости представления справок о доходах; 03.05.2017 от истца поступило сообщение по телефону о том, что справки о доходах не поданы по причине болезни ребенка; 04.05.2017 истец представила объяснительную записку о причине нарушения срока подачи справок о доходах; 04.05.2017 в принятии от истца справок о доходах было отказано, т.к.

они поданы несвоевременно и объяснительной истицы от 03.05.2017 о том, что она не представила вовремя сведения о доходах, потому что находилась с ребенком в больнице.

Принимая во внимание все установленные по делу обстоятельства, судебная коллегия соглашается с выводом суда о том, что при увольнении истца не был учтен характер совершенного ею правонарушения, тот факт, что совершенное ею нарушение носит не делящийся (разовый) характер, ранее справки о доходах подавались истцом своевременно; не учтены обстоятельства, при которых совершено правонарушение и которые носят уважительный характер - болезнь малолетнего ребенка и нахождение истицы с ним на стационарном лечении, подача декларации в кратчайшие сроки после прекращения данных обстоятельств; не учтен факт отсутствия нарушения истцом других ограничений и запретов, требований, связанных с государственной службой, а также не учтены предшествующие результаты исполнения истцом своих должностных обязанностей, в то время, как из представленных в материалы дела письменных доказательств следует, что истец в период предшествующий проступку добросовестно исполняла свои должностные обязанности, к дисциплинарной ответственности ранее не привлекалась.

С учетом изложенного, судебная коллегия полагает, что применение в отношении истца, являющейся многодетной матерью и не имеющей умысла на уклонение от подачи сведений о доходах, крайней меры дисциплинарной ответственности в виде увольнения является необоснованным³¹.

Представления недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера влечет за собой увольнение в связи с утратой доверия в случае если будет доказана «заведомость», то есть умысел на предоставление недостоверных или неполных сведений, однако критерии умысленности в законодательстве отсутствуют. Это за-

³¹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 01.03.2018 г. № 33-3893/2018 по делу № 2-6605/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

частую приводит к ситуациям признания предоставления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах или имуществе супруга (супруги) в случае, когда гражданских служащий не знал о полученном супругом доходе, или принадлежащем ему имуществе, но не мог не знать о таких обстоятельствах.

Указанные проблемы правового регулирования реализации обязанности гражданских служащих предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, требуют решения путем внесения изменений в действующее законодательство.

Необходимо отметить обязанность антикоррупционного характера, закрепленную в статье 9 Федерального закона №273-ФЗ, а именно, обязанность уведомления 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. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений является должностной (служебной) обязанностью государственного служащего. Невыполнение государственным служащим данной обязанности, является правонарушением, влекущим его увольнение. Постановлением Губернатора Амурской области от 06.06.2017 г. № 123³² установлен порядок реализации указанной обязанности и форма уведомления представителя нанимателя. В 2018 году в органах исполнительной власти Амурской области поступило 1 уведомление государственным гражданским служащим области о факте обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Указанные обязанности связаны со спецификой профессиональной деятельности в органах государственной власти и необходимостью организации антикоррупционных мер, предотвращением использования властных полномо-

³² Об утверждении Типового порядка уведомления лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области, о фактах обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Амурской области от 06.06.2017 г. № 123 (ред. от 16.07.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

чий в личных целях. Исполнение обязанностей также направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных (служебных) обязанностей, исключение злоупотреблений на государственной службе.

2.4 Реализация обязанности уведомления о конфликте интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации

Пунктом 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона №79-ФЗ, предусмотрена обязанность гражданского служащего сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Понятие «конфликт интересов» предусматривает Федеральный закон №273-ФЗ в статье 10: под конфликтом интересов 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 должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)».

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».

Порядок сообщения о личной заинтересованности гражданским служащим предусмотрен Указом Президента РФ. Представитель нанимателя в свою очередь обязан принять все меры к предотвращению или урегулированию конфликта интересов и правомочен изменить должностное или служебное положение гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке. Гражданский служащий, в свою очередь, обязан отказаться от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов³³.

Министерством труда и социальной защиты РФ в 2018 году подготовлен обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной гражданской службе³⁴. Чаще всего возникновение конфликта интересов связано с:

- подчиненностью или подконтрольностью лиц, находящихся в отношениях родства или свойства;
- обращением должностного лица или его родственников (свойственников) в государственный (муниципальный) орган (организацию), в котором должностное лицо осуществляет служебную (трудовую) деятельность;
- выполнением контрольных (надзорных) функций;
- выполнением иной оплачиваемой работы;
- владением должностным лицом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций).

Рассмотрим конфликт интересов, связанный с взаимодействием гражданского служащего с гражданами и организациями при осуществлении должност-

³³ О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 22.12.2015 г. № 650 (ред. от 16.07.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1, №2 [Электронный ресурс]: Письмо Минтруда России от 29.03.2018 г. № 18-0/10/П-2061, от 03.09.2018 г. № 18-0/10/П-6179. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных обязанностей, так как именно в таких правоотношениях высока вероятность возникновения коррупционного риска.

В вышеуказанном Обзоре Минтруда приведена примером следующая ситуация: «Государственный служащий разрешил по существу жалобу гражданина, являющегося его близким родственником. В ходе проверки установлено, что государственный служащий знал, что жалоба направлена лицом, состоящим с ним в отношениях близкого родства или свойства, и не исполнил обязанность, установленную антикоррупционным законодательством, по направлению уведомления о личной заинтересованности. Решение представителя нанимателя: на государственного служащего наложено взыскание в виде выговора».

В судебной практике встречается достаточно большое количество дел об оспаривании увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия по основанию не урегулирования конфликта интересов. Однако, далеко не всегда, суды подтверждают правомерность увольнения служащего. Так, Ю. обратилась в суд с иском к Благовещенской таможне о восстановлении на государственной службе, указав, что состояла на государственной гражданской службе в таможенных органах в должности заместителя начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля Благовещенского таможенного поста. 16.04.2012 г. была уведомлена о сокращении штата работников в связи с проводимыми организационно-штатными мероприятиями на Благовещенской таможне в целях реализации п. 5 ст. 31 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ч. 4 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции». Приказом Благовещенской таможни № от 14.06.2012 г. заключенный с ней служебный контракт расторгнут и она освобождена от замещаемой должности гражданской службы. Также указала, что целью проведения организационно-штатных мероприятий являлось урегулирование конфликта интересов истца по службе, поскольку ее дочь представляла интересы индивидуального предпринимателя в Арбитражном Суде Амурской области по делам по спорам с Благовещенской таможней. Решением Благовещенского городского суда

от 7 августа 2012 года в удовлетворении требований Ю. отказано в полном объеме. Однако Апелляционным определением Амурского областного суда от 12.10.2012 г. решение Благовещенского городского суда от 07 августа 2012 года отменено, увольнение Ю. с должности признано незаконным по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела и установлено судом 11 марта 2012 г. состоялось заседание комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликта интересов, установившей присутствие у Ю. конфликта интересов по службе, выразившееся в представительстве участника внешнеэкономической деятельности дочерью истца Д. в Арбитражном суде Амурской области по делам, связанным с корректировкой таможенной стоимости, предъявленным к Благовещенской таможне, истцу предложено принять меры по урегулированию конфликта.

В письменной объяснительной от 18 марта 2012 г. в адрес представителя нанимателя Ю. пояснила о проведении беседы с дочерью, результатом которой является решение последней принимать участие в качестве представителя истца по делам, уже принятым к производству Арбитражного суда, а впоследствии воздерживаться от участия в делах подобной категории.

Объяснительная Ю. расценена представителем нанимателя как отказ последней принять меры по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе. 19 марта 2012 г. Благовещенской таможней начаты организационные процедуры по урегулированию конфликта интересов путем изменения служебного положения Ю., в адрес ДВТУ направлен проект приказа об изменении штатных должностей таможни, который 09 апреля 2012 г. получил согласование ДВТУ.

Между тем, оценивая возникшую между сторонами ситуацию, выразившуюся в представительстве родственника государственного служащего в суде по делам по искам, предъявленным к Благовещенской таможне, судебная кол-

легия считает, что она не подтверждает возникновение между сторонами государственно-служебных отношений конфликта интересов, то есть ситуации, при которой исходя из буквального смысла ч. 1 и 3 ст. 19 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», возникла личная заинтересованность Ю., влияющая на объективное выполнение последней должностных обязанностей, влекущая противоречие между личными интересами Ю. и государством в лице Благовещенской таможни, последствием которой является возможность получения Ю. доходов при исполнении должностных обязанностей в любой из форм, указанных в названной норме права, непосредственно для самой Ю. либо для членов ее семьи.

Такие обстоятельства представителем нанимателя в ходе рассмотрения дела не приведены, как не доказано возникновение конфликта интересов сторон государственно-служебных отношений.

Поскольку обстоятельства возникновения ситуации конфликта интересов, стороной которой являлась бы Ю., не нашли своего подтверждения, судебная коллегия приходит к выводу, что оснований для изменения служебного положения Ю., проведении организационно-штатных мероприятий в Благовещенской таможне и переводе Ю. на иную должность государственной службы с целью урегулирования конфликта интересов у представителя нанимателя не имелось, соответственно не имелось оснований для прекращения государственно-служебных отношений по п. 6 части 1 ст. 33 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³⁵.

В действующем законодательстве четко не определен понятийный аппарат – «конфликт интересов», что очень затрудняет применение на практике этих норм. Не вполне понятно, каким образом должна учитываться серьезность совершенного правонарушения или проступка, в связи с чем за одни и те же проступки разные органы применяют разные взыскания, поскольку четко нигде

³⁵ Апелляционное определение Амурского областного суда от 12.10.2012 г. по делу № 33АП-2859/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

не определено, какая тяжесть проступка должна быть для применения того или иного взыскания (замечания, выговора, увольнения в связи с утратой доверия). Возможно предположить наличие спорных ситуаций (особенно при урегулировании конфликта интересов), в которых можно применить как увольнение в связи с утратой доверия, так и другие, более мягкие взыскания. В связи с этим, инициатива введения помимо дисциплинарной еще и административной ответственности за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов, указанная в Национальном плане по противодействию коррупции на 2018-2020 гг. не представляется целесообразной.

В части 3.1. статьи 17 Федерального закона №79-ФЗ сказано, что гражданин, замещавший должность гражданской службы, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. При этом, в статье 12 Федерального закона №273-ФЗ установлено, что размер оплаты труда и оказания услуг должен быть стоимостью более ста тысяч рублей в течение месяца. В данной статье также определен порядок рассмотрения комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов письменных обращений гражданина о даче согласия на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение в данной организации работ (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора. Несоблюдение данного запрета влечет за собой привлечение к админист-

ративной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ работодателя или заказчика работ (услуг). Заключенный договор с бывшим гражданским служащим в нарушение рассматриваемого ограничения подлежит прекращению по требованию прокуратуры. Так, К. до 14.04.2016 г. замещал должность государственной гражданской службы в УФНС России. 18.08.2016 г. К. был принят на работу в ООО «Телекоммуникационная компания «Регион Телеком» и в соответствии с трудовым договором назначен генеральным директором. ООО «Телекоммуникационная компания «Регион Телеком», являющегося налогоплательщиком и плательщиком сборов.

Прокуратурой проведена проверка и установлено, что прием на работу К. в указанное общество произведен с нарушением ст. 12 ФЗ от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ст. 64.1 ТК РФ, поскольку согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ не получено, что является основанием для прекращения трудового договора³⁶.

По результатам рассмотрения обращения лица о даче согласия на замещение должности в организации после увольнения с гражданской службы, комиссия по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению государственного органа, может принять одно из следующих решений: дать согласие лицу на замещение должности либо отказать лицу в замещении должности, мотивировав свой отказ. К сожалению, законодатель не указал причины отказа лицу в замещении должности. Полагаем, комиссией необходимо в каждой конкретной ситуации определять возможность возникновения конфликта интересов. Приведем пример из судебной практики. З. обратилась в суд с иском к ответчику, оспаривая решение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих

³⁶ Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2017 г. по делу № 33-50081/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

и урегулированию конфликта интересов об отказе в даче согласия на заключение ею (истцом) трудового договора в качестве руководителя МУП Новоуральского городского округа «Нива». В обоснование исковых требований указала, что с 11.11.2015 по 23.09.2016 являлась государственным гражданским служащим, работая в должности начальника отдела контроля по Горнозаводскому управленческому округу в Департаменте государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области, с 14.02.2017 работает директором МУП «Нива». 21.02.2017 она (истец) обратилась к ответчику в Комиссию с заявлением о даче согласия на замещение должности директора МУП «Нива», поскольку получение такого согласия является условием заключения трудового договора. Оспариваемым решением Комиссии в удовлетворении ее заявления о даче согласия на заключение трудового договора в качестве руководителя МУП Новоуральского городского округа «Нива» отказано.

Решением Кировского районного суда г. Екатеринбурга от 11.05.2017 исковые требования З. удовлетворены частично.

В апелляционной жалобе ответчик просит решение суда отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований. Изучив материалы дела, проверив законность и обоснованность решения суда судебная коллегия пришла к выводу о признании решения комиссии ответчика об отказе в даче истцу согласия на заключение трудового договора с МУП Новоуральского городского округа «Нива» законным, по следующим основаниям.

В оспариваемом решении Комиссии от 09.03.2017 в качестве мотивов отказа указано, что отдельные функции по государственному управлению МУП Новоуральского городского округа «Нива» входили в должностные (служебные) обязанности З., исполняя свои должностные обязанности З. имела возможность непосредственно взаимодействовать с юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами на территории Горнозаводского управленческого округа, при реализации предоставленных ей полномочий в области регионального го-

сударственного жилищного надзора, лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, осуществления лицензионного контроля на территории Свердловской области, обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах; исполнение З. трудовых обязанностей в МУП «Нива» повышает вероятность возникновения конфликта интересов, способного привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Свердловской области или Российской Федерации, т.к. З. будет вступать в отношения с бывшими коллегами при исполнении Департаментом государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора и др. при осуществлении деятельности по управлению жилищным фондом по договорам с собственниками и арендаторами МУП «Нива».

С 11.11.2015 по 23.09.2016 истец замещала должность начальника отдела контроля по Горнозаводскому управленческому округу Свердловской области. Департамент является исполнительным органом государственной власти Свердловской области, уполномоченным на осуществление регионального государственного жилищного и регионального государственного строительного надзора, лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, осуществлению лицензионного контроля на территории Свердловской области, обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Свердловской области. Компетенция отдела, возглавляемого истцом, распространялась на территорию Горнозаводского управленческого округа Свердловской области. В состав этого округа входит и г. Новоуральск, где располагается МУП Новоуральского городского округа «Нива», основным видом деятельности которого является управление эксплуатацией жилого фонда за вознаграждение или на договорной основе, указан вид лицензируемой деятельности, на который Департаментом выдана лицензия: «Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами».

Таким образом, истец при работе в качестве руководителя МУП Новоуральского городского округа «Нива», представляя интересы этого юридического лица, неизбежно вынуждена будет вступать в правоотношения по роду деятельности МУП (по управлению многоквартирными домами) со своими бывшими коллегами, подчиненными ей ранее по службе и имеющими право в настоящее время проводить проверки в отношении МУП, возглавляемого истцом. Отказ в даче согласия на заключение трудового договора истцом направлен именно на предупреждение коррупционных проявлений в органе государственной власти, он должным образом мотивирован, а потому нет оснований для признания его незаконным³⁷.

В соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона №79-ФЗ, гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. При этом у представителя нанимателя, а также у комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов отсутствуют полномочия запретить служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью. В этом заключается асимметричность подходов, отраженных в законодательстве о государственной службе. Так в отношении лиц, уволенных со службы получение согласия указанной комиссии на замещение должности в организации обязательно в течение двух лет после увольнения с гражданской службы. Однако в отношении действующих государственных служащих, наделенных полномочиями, на выполнение которых можно влиять, посредством заключения соответствующих договоров, такое правило не применяется, что снижает эффективность противодействия коррупции. Для устранения отмеченной асимметричности предлагается предусмотреть в Федеральном законе № 79-ФЗ условия получения предварительного письменного согласия представителя нанимателя на занятие государственным служа-

³⁷ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 24.08.2017 г. по делу № 33-13795/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

щим иной оплачиваемой деятельностью. В качестве такого условия может выступать источник получения доходов.

В 2018 году в органах исполнительной власти Амурской области организовано 85 заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства подготовлены заключения по результатам рассмотрения:

4 уведомлений о возможности возникновения конфликта интересов, представленных 2 лицами, замещающими государственные должности области и 2 государственными гражданскими служащими области.

На основании протокола от 21.01.2015 г. заседания постоянно действующей конкурсно-аттестационной комиссии исполнительного органа государственной власти области издан приказ начальника от 27.02.2015 о приеме М. на государственную гражданскую службу области на должность категории «обеспечивающие специалисты» старшего специалиста 1 разряда отдела.

С 21.12.2015 М. был предоставлен отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Во время нахождения в отпуске М. заключен брак с сыном гражданского служащего К., замещающей должность начальника отдела. Гражданский служащий К. не уведомила губернатора области о возможности возникновения конфликта интересов в связи с нахождением в ее подчинении близкой родственницы. Тем самым гражданским служащим нарушены нормы ст. 10-11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

На основании заявления М. от 25.07.2017 она была уволена с государственной гражданской службы по собственному желанию.

Протоколом комиссия при Правительстве области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих об-

ласти и урегулированию конфликта интересов от 14.03.2018 г. действия (бездействие) гражданского служащего К. не повлекли за собой какие-либо негативные последствия для деятельности возглавляемого ей исполнительного органа государственной власти, иных физических и юридических лиц. В период после вступления М. в брак с сыном К., последней не издавались какие-либо акты распорядительного характера (кадровое перемещение, премирование, льготы и привилегии) в отношении М.³⁸.

Проведенный анализ порядка реализации антикоррупционных ограничений, запретов, обязанностей на государственной гражданской службе позволяет сформулировать некоторые выводы. К антикоррупционным ограничениям, запретам, обязанностям относятся: ограничение на совместную службу родственников (п. 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ); запрет заниматься предпринимательской деятельностью (п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); запрет на получение вознаграждений от физических и юридических лиц (п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ); обязанность предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе, об обязательствах имущественного характера (статья 20.1. Федерального закона № 79-ФЗ); обязанность уведомления о склонении к совершению коррупционных правонарушений (статья 9 Федерального закона №273-ФЗ); обязанность сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта уведомлять о личной заинтересованности (п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона №79-ФЗ).

³⁸ Официальный сайт Правительства Амурской области [Электронный ресурс]. URL: [http:// amurobl.ru](http://amurobl.ru) (дата обращения: 22.01.2019).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Под антикоррупционной политикой государства понимается разработка и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и развивающих коррупцию в разных сферах жизни. В научных кругах даются различные определения коррупции, общий смысл которых сводится к одному: коррупция - это использование должностным лицом своего положения с целью извлечения личной выгоды. Правовую и организационную основу противодействия коррупции в России составляют: ратифицированные основные международные соглашения, концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы и нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Основным направлением противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы РФ является законодательное установление антикоррупционных стандартов поведения государственных гражданских служащих, под которыми следует понимать систему ограничений, запретов и обязанностей на гражданской службе, направленной на предупреждение коррупции.

Исследование особенностей реализации антикоррупционных обязанностей на государственной гражданской службе, материалов судебной практики, позволило выявить некоторые существующие проблемы в рассматриваемой области, и предложить пути их решения:

1. Определение понятия коррупции не должно заключаться в перечислении противоправных действий. В статье 1 Федерального закона № 273-ФЗ не-

обходимо ограничиться указанием, что коррупция – «это незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

2. В связи с проблемой отнесения лица к близкому родственнику, отсутствия ограничения при замещении родственниками государственной должности и должности государственной гражданской службы, а также необходимости исключения условие реализации ограничения совместной службы родственников непосредственную подчиненность или подконтрольность, предлагаем, внести в пункт 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ изменение, изложив его в следующей редакции:

«5) близкого родства или свойства (родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки), полнородные и неполнородные (имеющими общих отца или мать) братья и сестры, а также родители, дети, братья, сестры, дедушки, бабушки, внуки супругов) с лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, не замещающим государственную должность, гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому».

3. Форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган гражданином РФ, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, установленная Распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 № 667-р предусматривает обязательное указание сведений о близких родственниках претендента: отец, мать, братья, сестры и дети, а также муж (жена), в том числе бывшие. Однако

отсутствует указание на других близких родственников и свояков (братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей). Полностью поддерживаем законодательную инициативу о внесении изменений в анкету, в части необходимости указания в ней сведений о братьях, сестрах, родителях, детях супругов и супругов детей, в целях выявления возможного конфликта интересов.

4. Порядок сообщения гражданскими служащими о получении подарка не лишен пробелов в правовом регулировании. В п. 2 типового положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями указано, что порядок сдачи таких подарков не распространяется на канцелярские принадлежности, цветы и ценные подарки, которые вручены в качестве поощрения (награды), при этом, виды канцелярских принадлежностей, их стоимостные показатели, законодательством не определены.

5. Конкретный перечень должностей, при замещении которых государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, органы государственной власти утверждают самостоятельно. В связи с этим, необходимо законодательно закрепить термин «коррупционный риск» и определить четкий критерий отнесения должностей гражданской службы к числу лиц обязанных предоставлять сведения о доходах.

6. Сведения о доходах, расходах предоставляются гражданскими служащими так же в отношении супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Вместе с тем, отказ близких родственников от представления должностному лицу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – достаточно распространенная проблема. В отдельных случаях супруги занимают принципиальную позицию, заявляя о недопустимости распространения на них обязанностей, установленных для государственных служащих,

поскольку они не наделены данным статусом. В указанных случаях, Комиссии или подразделению по профилактике коррупционных и иных правонарушений может быть предоставлена возможность запроса соответствующей информации (сведений) напрямую у супруга при обращении гражданского служащего с заявлением о невозможности по уважительным или объективным причинам предоставить сведения о доходах супруга (супруги).

7. Представления недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера влечет за собой увольнение в связи с утратой доверия в случае если будет доказана «заведомость», то есть умысел на предоставление недостоверных или неполных сведений, однако критерии умышленности в законодательстве отсутствуют. Это зачастую приводит к ситуациям признания предоставления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах или имуществе супруга (супруги) в случае, когда гражданских служащий не знал о полученном супругом доходе, или принадлежащем ему имуществе, но не мог не знать о таких обстоятельствах. В законодательстве необходимо определить конкретные критерии признака «заведомости» при предоставлении недостоверных или неполных сведений о доходах.

8. В действующем законодательстве четко не определен понятийный аппарат – «конфликт интересов», что очень затрудняет применение на практике этих норм. Не вполне понятно, каким образом должна учитываться серьезность совершенного правонарушения или проступка, в связи с чем за одни и те же проступки разные органы применяют разные взыскания, поскольку четко нигде не определено, какая тяжесть проступка должна быть для применения того или иного взыскания (замечания, выговора, увольнения в связи с утратой доверия). Возможно предположить наличие спорных ситуаций (особенно при урегулировании конфликта интересов), в которых можно применить как увольнение в связи с утратой доверия, так и другие, более мягкие взыскания.

9. В Федеральном законе № 79-ФЗ условия получения предварительного письменного согласия представителя нанимателя на занятие государственным служащим иной оплачиваемой деятельностью. В качестве такого условия может выступать источник получения доходов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

3 Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

4 Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

5 Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

6 Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

7 Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

8 Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

9 Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

10 Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

11 Указ Президента РФ от 22.12.2015 г. № 650 (ред. от 16.07.2018) «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Россий-

ской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

12 Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

13 Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. № 557 (ред. от 03.07.2018) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

14 Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

15 Указ Президента РФ от 21.09.2009 г. № 1065 (ред. от 09.08.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

16 Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 г. № 10 (ред. от 12.10.2015) «О порядке сообщения 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, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

17 Распоряжение Правительства РФ от 26.05.2005 г. № 667-р (ред. от 05.03.2018) «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

18 Постановление Губернатора Амурской области от 03.08.2018 г. № 186 «Об утверждении Порядка получения лицами, замещающими должности государственной гражданской службы области, разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией в качестве единоличного исполнительного органа или вхождение в состав ее коллегиальных органов управления» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

19 Постановление Губернатора Амурской области от 06.06.2017 г. № 123 (ред. от 16.07.2018) «Об утверждении Типового порядка уведомления лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области, о фактах обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

20 Постановление Губернатора Амурской области от 28.09.2015 г. № 242 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы области в аппарате губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти области, при замещении которых го-

сударственным гражданским служащим области запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

21 Постановление Губернатора Амурской области от 06.02.2014 г. № 31 (ред. от 27.01.2016) «О порядке сообщения 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, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

22 Постановление Губернатора Амурской области от 24.08.2010 г. № 322 (ред. от 30.10.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы области, и государственными гражданскими служащими области, и соблюдения государственными гражданскими служащими области требований к служебному поведению» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

23 Письмо Минтруда России от 29.03.2018 г. № 18-0/10/П-2061 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

24 Письмо Минтруда России от 03.09.2018 г. № 18-0/10/П-6179 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов №2» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

II Специальная литература

25 Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015. 296 с.

26 Антонова, Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы / Н.А. Антонова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 10. – С. 28 - 30.

27 Астанин, В.В. Антикоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы / В.В. Астанин // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 6 - 8.

28 Барциц, И. Н. Служебное право (государственная гражданская служба): учебное пособие / И. Н. Барциц. – М.: Эксмо, 2014. – 486 с.

29 Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: Проспект, 2014. – 682 с.

30 Бахрах, Д. Н. Государственная служба России: учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – М.: Проспект, 2014. – 496 с.

31 Ватель, А.Ю. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих / А.Ю. Ватель // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 20 - 25.

32 Воробьев, Н. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин. – М.: Юрайт, 2014. – 192 с.

33 Звоненко, Д. П. Административное право: учебник / под ред. А. Ю. Малумова. - М.: Юстицинформ, 2012. – 562 с.

34 Зубарев, С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе / С. М. Зубарев // Российский следователь. – 2015. – № 16. – С. 37-38.

35 Игнатов, В. Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность: учеб. пособие / В. Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2014. – 384 с.

36 Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Юрайт Издат, 2012. – 264 с.

37 Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» (постатейный) / под ред. В. А. Козбаненко. – СПб.: Питер Пресс, 2014. – 576 с.

38 Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова. – М.: Юстицинформ, 2012. – 328 с.

39 Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008. С. 234.

40 Куракин, А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы / А.В. Куракин // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 29 - 30.

41 Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: учебник / В. М. Манохин. – М.: КНОРУС, 2013. – 280 с.

42 Миннигулова, Д. В. Государственная служба на основе служебного контракта: учебное пособие / Д. В. Миннигулова. – М.: Знание, 2015. – 422 с.

43 Назаренко, Н. Ю. Государственная служба Российской Федерации / Н. Ю. Назаренко. – М.: ЭКСМО, 2013. – 264 с.

44 Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба: учебник / А. Ф. Ноздрачев – М.: Юрлитинформ, 2012. – 405 с.

45 Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун- та, 2007. – 722 с.

46 Овсянко, Д. М. Государственная служба Российской Федерации:

Учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М.: Велби, 2009. – 298 с.

47 Пресняков, М. В. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / М. В. Пресняков. - М.: РАГС, 2015 – 408 с.

48 Чаннов, С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. – М.: Ось-89, 2009. – 220 с.

50 Чаянов, С. Е. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. С. Е. Чаянова, Э. Г. Липатова. – М.: Теис, 2014. – 280 с.

51 Чаннов, С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? / С.Е. Чаннов // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2197 - 2203.

III Правоприменительная практика

52 Апелляционное определение Новгородского областного суда от 21.03.2018 г. по делу № 33-637/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

53 Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 15.03.2018 г. по делу № 33-2948/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

54 Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 01.03.2018 г. № 33-3893/2018 по делу № 2-6605/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

55 Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2017 г. по делу № 33-50081/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

56 Апелляционное определение Свердловского областного суда от 24.08.2017 г. по делу № 33-13795/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

57 Апелляционное определение Вологодского областного суда от 26.10.2012 г. № 33-4322/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

58 Апелляционное определение Амурского областного суда от 12.10.2012 г. по делу № 33АП-2859/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.

59 Кассационное определение Волгоградского областного суда от 01.12.2010 г. по делу № 33-12956/10 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 01.02.2019.