

© И.П. ЧИКИРЕВА

chikireva777@mail.ru

УДК 349.22:342.5:343.35

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЯЗАННОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
ПО СОБЛЮДЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

АННОТАЦИЯ. В статье рассмотрены проблемы правового регулирования обязанностей муниципальных служащих по соблюдению законодательства о противодействии коррупции, вопросы соответствия норм Федеральных законов «О противодействии коррупции», «О муниципальной службе в Российской Федерации», Трудового кодекса Российской Федерации и регионального законодательства.

SUMMARY. The article is devoted to the problems of legal regulation of the duties of municipal employees on compliance with the legislation on corruption counteraction, as well as the problems of compliance with the norms of Federal laws «On counteraction of corruption» and «On municipal service in the Russian Federation», Labour Code of the Russian Federation and region legislation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Правовое регулирование, обязанности муниципальных служащих, противодействие коррупции.

KEY WORDS. Legal regulation, duties of municipal employees, corruption counteraction.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ важнейшим принципом противодействия коррупции является приоритетное применение комплексных организационных, социально-экономических, правовых мер по предупреждению коррупции [1]. Реализацией данного принципа являются принятые в 2011 г. на федеральном и региональном уровнях меры по совершенствованию правового регулирования. Примером являются Федеральный закон от 4 мая 2011 г. №97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [2], которым, в частности, введены кратные штрафы за взятки, а также Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [3], которым внесены изменения, в том числе и в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», в соответствии с которым банки обязаны предоставлять при наличии соответствующего запроса справки по операциям, счетам и вкладам граждан, претендующих на замещение должностей, либо замещающих должности федеральной государственной службы, должностей госу-

дарственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должностей муниципальной службы, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, а также граждан, претендующих на замещение либо замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами при наличии запроса, направленного в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, в случае проверки в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (то же предусмотрено для налоговых и регистрирующих органов) [3].

В Тюменской области утвержден и реализуется Комплексный план мероприятий прокуратуры Тюменской области по противодействию коррупции на 2010-2012 годы [4].

В сообщении прокурора Тюменской области Владимира Владимировича на пресс-конференции «Реализация прокуратурой Тюменской области Национального плана противодействия коррупции и Национальной стратегии противодействия коррупции в 2011 году» отмечено, что с начала года при координирующей роли прокуратуры правоохранительными органами региона выявлено 2253 коррупционных преступления, в том числе 162 факта взяточничества, 310 злоупотреблений и превышений должностных полномочий. В целом за последние три года количество выявленных коррупционных преступлений возросло почти на 50% [5].

Повышению эффективности противодействия коррупции способствует введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области, а также унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей [1].

В связи с этим особое значение имеет проблема скоординированности антикоррупционных обязанностей муниципальных служащих, определенных Федеральным законом «О противодействии коррупции», с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», законами Тюменской области от 25 февраля 2009 г. № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области» и от 05.07.2007 № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области».

В законе «О противодействии коррупции» определены следующие основные обязанности по соблюдению антикоррупционного законодательства: в ст. 8 закона — обязанность представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в ст. 9 — должностная (служебная) обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, в ст. 11 — обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов [1].

Если обязанность представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах

имущественного характера (далее — сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера) предусмотрена ст. 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», то обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений и обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» не упоминается. Возможно, это и компенсируется общеправовой обязанностью соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, но целям и задачам Национального плана противодействия коррупции [6] такое умолчание об обязанностях не соответствует.

Несовершенство федерального законодательства неизбежно проецируется на региональном уровне правового регулирования. Ни закон Тюменской области от 25 февраля 2009 г. № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области» [7], ни закон Тюменской области от 05.07.2007 № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области» [8] не содержат ни оговорок, ни отсылочных норм в отношении антикоррупционных обязанностей муниципальных служащих.

23 декабря 2010 г. решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (протокол № 21) одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» [9].

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности.

Согласно п. «д» ч. 2 раздела II указанного Кодекса, государственные (муниципальные) служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей» [9]. В Кодексе употреблен термин «призваны», он является менее императивным по сравнению с обязанностью. А вот противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственные (муниципальные) служащие обязаны (ч. 5 раздела II указанного Кодекса этики). Более того, государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему государственные (муниципальные) служащие не допускали коррупционно-опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости и сам несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за действия или бездействие подчиненных ему сотрудников, нарушающих принципы этики и правила служебного поведения, если он не принял меры по недопущению таких действий или бездействия» [9].

Ни в Федеральном законе «О противодействии коррупции» [1], ни в Федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [10] и «О муниципальной службе в Российской Федерации» [11] не предусмотрено обязанности не допускать совершения коррупционного правонарушения, определенного ст. 1 закона «О противодействии коррупции» — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица [1], то есть противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике.

Таким образом, в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих расширен перечень антикоррупционных обязанностей, что непосредственно связано с ответственностью за их невыполнение.

Нарушение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений Типового кодекса влечет применение к государственному (муниципальному) служащему мер юридической ответственности» [9].

Моральное осуждение, как особый способ воздействия за нарушение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса порождает множество вопросов. Во-первых, правовой статус нормативного акта, который его вводит — Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих — одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). Во-вторых, какова форма вынесения морального осуждения (устная или письменная) и его последствия, можно ли его оспорить? К дисциплинарному взысканию моральное осуждение не относится, но его вынесение, совершенно очевидно, влечет за собой правовые последствия, так как в самом же Типовом кодексе указано, что соблюдение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий» [9].

Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [3], в числе прочих изменений в закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» установил в виде дисциплинарного взыскания увольнение в связи с утратой доверия [11].

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных ст.ст. 14.1 («Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе») и 15 («Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего») Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [11].

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» основания увольнения в связи с утратой доверия расширены. Согласно ст. 59.2 указанного Закона гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий [10].

П. 7 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации тоже предусматривает основание для увольнения в связи с утратой доверия со стороны работодателя за совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности [12]. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» под виновными действиями, дающими основание для утраты доверия со стороны работодателя, понимаются хищение, взяточничество и иные корыстные правонарушения [4].

Различное содержание основания увольнения в связи с утратой доверия является довольно дискуссионным.

Таким образом, проблемы правового регулирования антикоррупционных обязанностей тесно связаны с проблемой привлечения к ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции.

Следовательно, Федеральный закон «О противодействии коррупции» целесообразно дополнить обязанностью муниципальных служащих противодействовать

проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике. Соответствующие дополнения внести в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». Помимо этого, дополнить ст. 12 указанного Закона должностной (служебной) обязанностью уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, и обязанностью принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

В законы Тюменской области от 25 февраля 2009 г. № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области» и от 05.07.2007 № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области» внести дополнения об обязанностях соблюдать законодательство о противодействии коррупции и четко их изложить, что будет содействовать профилактике коррупционных правонарушений и способствовать реализации целей и задач национального плана противодействия коррупции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Российская газета. № 266. 2008. 30 декабря.
2. Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Российская газета. № 5473. 2011. 6 мая.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Российская газета. № 5642. 2011. 26 ноября.
4. Комплексный план мероприятий прокуратуры Тюменской области по противодействию коррупции на 2010-2012 годы. // URL: http://www.proctmo.ru/news/news_4865/
5. Пресс-конференция прокурора Тюменской области Владимира Владимировича на тему: «Реализация прокуратурой Тюменской области Национального плана противодействия коррупции и Национальной стратегии противодействия коррупции в 2011 году» 7 декабря 2011 г. // URL: http://www.proctmo.ru/news/news_4857/
6. Национальный план противодействия коррупции // Российская газета. № 164. 2008. 05 августа.
7. Закон Тюменской области от 25 февраля 2009 года № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2009. № 1. Ч. 1.
8. Закон Тюменской области от 05.07.2007 № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области» (в ред. Законов Тюменской области от 26.03.2009 № 13) // Вестник Тюменской областной Думы. 2009. № 1. Ч. 1. от 03.11.2009 № 82)
9. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. № 36. 2011 (декабрь).
10. Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
11. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 6. 2004.