

УДК 343.352:328.185

Н.В. ХЛОНОВА,

ассистент

Юридический институт Сибирского федерального университета, г. Красноярск

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАПРЕТА НА ДАРЕНИЕ С УЧЕТОМ ОПЫТА ФРГ

В статье рассматриваются проблемы, возникающие при реализации запрета на получение подарков государственными и муниципальными служащими в связи с должностным положением в России, в частности, толкование терминов «обычный подарок», «подарок в связи с должностным положением», процедуры оценки подарка и передачи подарка в бюджет, исключения из общего запрета. С учетом положительного опыта Германии предлагаются основные направления по совершенствованию запрета на дарение в России.

На сегодняшний день одним из способов завуалировать передачу и получение взятки является подарок. Взятничество прячется под маской традиций, обычаев, норм вежливости и этикета. Возникает вопрос: позволяет ли действующее российское законодательство сорвать эту маску и возможно ли повысить эффективность антикоррупционного запрета на дарение?

Возникает необходимость отграничения подарка от взятки. Связано это с тем, что Уголовным кодексом РФ минимальный размер взятки не предусмотрен [1; 2], а следовательно, даже если стоимость передаваемого имущества менее 3 000 руб., это еще не означает, что передача такого имущества не будет признана взяткой. Договор дарения предполагает безвозмездность [3] передачи предмета дарения, следовательно, отсутствие встречного предоставления. Кроме того, дарение может быть связано только с законными действиями государственного служащего. Если имущество передается за незаконные действия, это можно рассматривать как проявление коррупции [4]. О подарке не будет идти речи, если этот подарок «вымогается должностным лицом под угрозой совершения действия (бездействия), влекущего нарушение законных интересов взяткодателя. Или путем умышленной постановки последнего в такие условия, когда он вынужден вручить «подарок» для обеспечения своих правоохраняемых интересов» [5, с. 59]. Справедливо и замечание А.А. Аникина, что главным фактором, определяющим коррупционный характер «подарка» является его связь со служебной

деятельностью. Взятка является причиной служебного поведения, вне зависимости от того, была она передана до или после определенного служебного поведения [6]. Причинная связь между взяткой и служебным поведением такова, что отсутствие соглашения о передаче взятки означает отсутствие определенного служебного поведения, тогда как дарение подарка не может являться причиной определенного служебного поведения.

Следует отметить, что запрет на дарение является частным случаем запрета на получение вознаграждений от физических и юридических лиц в связи с должностным положением, установленным Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом под вознаграждением понимаются: подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения. Указанный запрет направлен, прежде всего, на недопущение ситуации конфликта интересов, когда то или иное материальное вознаграждение может поставить под сомнение его нейтральность при исполнении своих должностных обязанностей.

Запрет на дарение, как частный случай запрета на вознаграждения государственным служащим, установлен Гражданским кодексом РФ. Статья 575 ГК РФ не допускает дарения государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. То самое исключение,

о котором говорит пп. 6 п. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», установлено для обычных подарков стоимостью менее 3 000 руб.

Следует отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничил возможность принятия государственными служащими подарков случаями, связанными с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. Они признаются федеральной собственностью или собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных гражданским законодательством. При желании чиновник может выкупить данный подарок у соответствующего бюджета.

На практике применение данных норм вызывает ряд сложностей. Первая связана с положениями Гражданского кодекса, который допускает получение государственным служащим «обычных подарков». «Обычный подарок», не влекущий ответственности как для государственного служащего, принявшего подарок, так и для вручившего подарок лица, должен отличаться не только размером [5, с. 57–58; 7; 8]. От чего зависит «обычность» подарка: от события, в связи с которым подарок вручается, или от самих характеристик подарка, законодатель не конкретизирует. Представляется верным связать обычность подарка с событием, по поводу которого он дарится: общепризнанные нормы вежливости и гостеприимства, проведение протокольных и иных официальных мероприятий¹.

Еще одной проблемой в вопросах принятия подарков государственными служащими является отграничение подарка, полученного в связи с исполнением должностных обязанностей, от прочих подарков, которые с исполнением должностных обязанностей не связаны. Такая правовая неопределенность создает дополнительные коррупционные риски так же, как и отсутствие четких процедур в случае вручения государственным

ному служащему вознаграждения или подарка. Единый механизм на законодательном уровне не прописан, а на государственные органы прямо не возложена обязанность урегулировать процедуру уведомления о получении подарка, передачи подарка в бюджет, оценки подарка, порядка его выкупа государственным служащим.

Под вознаграждением (подарком) в России понимаются материальные или имущественные ценности [10], но данное положение оставляет определенные пробелы. Так, государственный служащий может получить за свою деятельность и иные преимущества, не выраженные в конкретных материальных благах. В немецкой юридической литературе к таким преимуществам зарубежные исследователи относят и безвозмездное выполнение работы подчиненным для начальника, и предоставление льготных условий (скидок) отдельным государственным служащим [11]. К таковым в некоторых случаях может быть отнесена и определенная информация. В этом случае в России возникает необходимость доказывать наличие ситуации конфликта интересов.

Спорным является ограничение запрета на получение вознаграждений (подарков) только периодом нахождения на государственной службе. Ранее Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. распространял действие данного ограничения и на период после выхода государственного служащего на пенсию. Цель продления действия запрета на получение подарков и вознаграждений после увольнения с государственной службы очевидна: предотвратить **безнаказанное** получение каких-либо преимуществ. Ведь по окончании государственной службы лицо может бесконтрольно принимать подарки за деятельность, которую оно осуществляло в период исполнения должностных полномочий, что затрудняет предотвращение и выявление коррупционных преступлений. При этом нет необходимости устанавливать какие-либо временные ограничения для данного запрета, достаточно указать, что вознаграждение было получено в связи с исполнением бывшим государственным служащим своих должностных обязанностей.

Запрет на получение вознаграждения государственным служащими также предусмотрен

¹ На допустимость таких подарков указывает А.Ф. Ноздрачев [9].

в законодательстве Германии [12], где в качестве подарка или вознаграждения признаются все экономические преимущества, которые передаются государственному служащему непосредственно или опосредованно и на которые у него нет законных притязаний [13; 14]. При этом два понятия – подарка и вознаграждения – четко не разделяются. Условие получения вознаграждения «в связи со службой» понимается расширительно: чтобы вознаграждение было «в связи со службой», достаточно наличия связи между подарком и деятельностью в государственных органах, при этом наличие личных связей между дарителем и одаряемым (дружественных, родственных) в расчет не принимается [15, с. 317–318].

Все вознаграждения по законодательству ФРГ делятся на заранее разрешенные и требующие разрешения. Заранее разрешенными признаются:

- подарки небольшой стоимости из вежливости (календари, блокноты, ручки и т.п.), стоимость которых колеблется от 5 до 10 евро;
- подарки от сослуживцев;
- угощения в ходе официальных мероприятий или служебных встреч.

Во всех остальных случаях для принятия вознаграждения требуется разрешение руководителя. Разрешение может быть получено как до, так и после принятия государственным служащим вознаграждения [16]. Как отмечают немецкие исследователи, такой подход на сегодняшний день представляет слишком много возможностей для злоупотребления руководителем, так как случаи предоставления такого разрешения четко не прописаны [15, с. 322]. Вместе с тем общее ограничение на получение вознаграждения в связи со службой не ограничено временем нахождения лица на государственной службе, а действует и после увольнения [16, §43].

В отечественной литературе также высказывается мнение о необходимости установления абсолютного запрета на получение подарков, так как всякий подарок, предоставление которого обусловлено исполнением одаряемым должностных обязанностей, может стать средством морального связывания [17], влиять или создавать видимость влияния на беспристрастность государственного служащего. С одной стороны, такой подход снимает множество проблем, свя-

занных с выбором государственным служащим линии поведения, а с другой – ставит государственного служащего в весьма неустойчивое положение. Наличие абсолютного запрета на получение подарков в связи с должностным положением или исполнением должностных обязанностей порождает необходимость установить критерии для определения такого подарка. В противном случае государственный служащий просто не будет знать, распространяется ли данный запрет на тот или иной подарок². Абсолютный запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей будет способствовать не выявлению, а всяческому сокрытию фактов получения подарков государственными служащими, что приведет к снижению возможности контроля за получением подарков. Наличие нормы, позволяющей государственному служащему в определенных случаях и с соблюдением процедур принять подарок, будет способствовать выявлению фактов дарения. Государственный служащий, с одной стороны, будет иметь возможность принять подарок, когда этого требуют нормы этикета и существующие традиции, а с другой – соблюдая определенную процедуру, оставить себе такой подарок, если это не повлечет возникновения ситуации конфликта интересов.

Проанализировав существующую практику реализации запрета на вознаграждения, автор полагает, что для эффективного предотвращения коррупционных правонарушений, связанных с вознаграждением государственным и муниципальным служащим, необходимо:

- увеличить время действия данных запретов и на период после окончания государственной службы, если вознаграждение передается в связи с уже исполненными должностными обязанностями;
- устранить коллизии между гражданским законодательством и нормами законодательства о государственной службе, установив общий запрет на получение подарков в связи с должностным

² Такая правовая неопределенность может возникнуть в отношении подарков между государственными служащими одного органа или подразделения по случаю дня рождения, официальных праздников.

положением и в законодательстве о государственной службе³;

– снизить размер стоимости подарка, который государственный служащий может оставить себе, до 1000 руб., а также установить максимальное число подарков от одного дарителя в течение определенного промежутка времени;

– прямо закрепить обязанность государственного служащего сообщать своему руководителю в письменной форме о любом подарке, полученном в связи с должностными полномочиями;

– разработать общие для всех органов правила, регулирующие порядок и сроки передачи подарков в бюджет, определение стоимости подарка, порядок выкупа подарка государственным служащим;

– установить конкретные дисциплинарные санкции за нарушение запрета на получение вознаграждения в связи с исполнением должностных полномочий, в том числе и санкции для лиц, уволенных с государственной службы⁴.

Список литературы

1. Яни П.С. Угроза уголовной ответственности как наиболее эффективное средство борьбы с коррупцией // Преступность и коррупция: современные российские реалии: сб. науч. тр. / под ред. Н.А. Лопашенко. – Саратов: Саратов. центр по исслед. проблем орг. преступности и коррупции; Сателит, 2003. – С. 259.

2. Актуальные проблемы квалификации служебных преступлений // Проблемы борьбы с коррупцией: сб. ст. / под ред. С. Ринглера и др. – М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1999. – С. 76.

3. Ч. 1, ст. 572: по состоянию на 20 сентября 2006 г. : Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая и третья). – Новосибирск: Изд-во Сиб. ун-та, 2006. – С. 260.

4. Изотьев С.А. О некоторых проблемах противодействия коррупционному взяточничеству // Преступность и коррупция: современные российские реалии: сб. науч. трудов / под ред. Н.А. Лопашенко. – Саратов, – С. 321.

5. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. – М.: ЮРИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – С. 59.

6. Аникин А.А. Взятничество как коррупционное преступление и меры противодействия ему: дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2009. – С. 70–71.

7. Волженкин Б.В. «Обычный подарок» или взятка? // Законность. – 1997. – № 4. – С. 25.

8. Куракин А.В. Административно-этические проблемы получения подарков государственными служащими // Международный семинар по проблемам полицейской этики. – М., 2002. – С. 93–98.

9. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. – М., 1999. – С. 249.

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации Федеральный закон: Комментарий / под ред. А.Ф. Ноздрачева // СПС «КонсультантПлюс».

11. Korruption im öffentlichen Dienst: ein Überblick. – № 16. – S. 386.

12. Bundesbeamtengesetzes. §70. – URL: <http://www.gesetz-esweb.de/BBG.html>

13. BVerwG – 20.02.2002 – 1 D 19/01.

14. BVerwG. – 20.01.2000 (Fn. 139).

15. Korte M. Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. Hrsg. von D. Dölling. – S. 317–318.

16. Beamtenrechtsrahmengesetzes. Abs. 2 § 39. – URL: <http://www.buzer.de/gesetz/1543/index.htm>

17. Мирошниченко Д.В. Уголовно-правовое воздействие на коррупцию. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 161.

В редакцию материал поступил 01.11.11

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционный запрет, государственная служба, дарение, вознаграждение.

³ Статья 575 Гражданского кодекса РФ устанавливает запрет на получение подарков как в связи с должностным положением, так и в связи с исполнением служебных обязанностей. Пункт 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе» говорит о запрете вознаграждения только в связи с должностными обязанностями, поэтому на получение подарка в связи с должностным положением нормы п. 6 ч. 1 ст. 17 не распространяются.

⁴ Например, лишение права досрочного выхода на пенсию.