



О некоторых вопросах применения федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Аннотация. В статье на основе анализа действующего законодательства раскрываются понятия государственной гражданской службы и профессиональной деятельности. Автор делает вывод, что действие отдельных положений федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» распространяется на отдельные категории граждан, не указанные в данном законе.

Ключевые слова: коррупция, понятие государственной гражданской службы, профессиональная пригодность и степень (уровень) профессиональной подготовки, конфликт интересов.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

За последнее время участились поступающие запросы органов прокуратуры о проведении в отношении Управлений Пенсионного фонда Российской Федерации (далее УПФР) в городах и районах Краснодарского края прокурорской проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции. В связи с этим возникает целый ряд вопросов о легитимности действий работников прокуратуры, в частности, это: подпадают ли работники УПФР под действие федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ «О противодействии коррупции») [1], какая ответственность предусмотрена при конфликте интересов? Как правильно квалифицировать действия работников УПФР при конфликте интересов?

В части первой статьи 10 ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в данном федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Во второй части дается понятие личной заинтересованности государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, и под которой понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Законодатель четко определил круг лиц в отношении которых применяется ФЗ «О противодействии коррупции», это государственный или муниципальный служащий.

Статья 3 федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] содержит краткое определение гос-



ударственной гражданской службы с указанием на ее некоторые признаки. Приведенное в данной статье определение государственной гражданской службы полностью соответствует определению, содержащемуся в части 1 статьи 5 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [3].

В определении государственной гражданской службы статьи 3 федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержатся следующие функциональные признаки государственной гражданской службы:

а) работу на государственной службе осуществляют только граждане Российской Федерации. Это юридически обеспечивается также в статье 13 и части 1 статьи 21 федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В действующей редакции Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [4] не содержится (в отличие от первоначальной редакции статьи 14) прямого запрета на занятие иностранцами должностей государственной службы. В тоже время принятие иностранных граждан на государственную гражданскую службу сейчас недопустимо, поскольку в соответствии с комментируемой и иными статьями федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская служба осуществляется только гражданами России;

б) государственная гражданская служба является профессиональной деятельностью. Заметим, что здесь законодатель не раскрывает характерных признаков гражданской службы как профессиональной деятельности. В науке же под профессиональной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков, требующая определенной подготовки и образования. Именно такая деятельность может обеспечивать компетентное и эффективное исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности.

Между тем профессионализм и компетентность гражданских служащих являются законодательно установленным принципом государственной службы Российской Федерации. Поэтому профессиональная деятельность на государственной службе предполагает наличие у служащего профессионального образования.

В целях обеспечения необходимого уровня профессионализма и компетентности государственных служащих федеральным законом от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в статье 9 установлена классификация должностей гражданской службы (всего 5 групп). С учетом такой классификации (т. е. в соответствии с категориями и группами должностей) установлены квалификационные требования к должностям гражданской службы. В число таких требований входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к уровню образования определены конкретно статье 12 федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К должностям категорий «руководители», помощники (советники)» и «специалисты» они заключается в наличии высшего профессионального образования, а к должностям категории «обеспечивающие специалисты» – среднего профессионального образования.



Что касается подобных требований к стажу государственной службы или стажу работы по специальности то они устанавливаются указом Президента РФ (для федеральных гражданских служащих) и законом субъекта Российской Федерации (для гражданских служащих субъекта РФ). Квалификационные же требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций.

На наличие и соответствие уровня профессиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям занимаемых ими должностей соответствующих категорий и групп, указывают квалификационные разряды государственных гражданских служащих. Таковые присваиваются гражданским служащим по результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации.

Профессиональная пригодность и степень (уровень) профессиональной подготовки, специализации того или иного кандидата на замещение вакантной должности государственной гражданской службы могут быть проверены также путем проведения конкурса. Такая процедура предусматривается статьей 22 федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы определен в настоящее время соответствующим положением о нем, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 [5]. Еще одним способом проверки квалификации и профессионализма гражданского служащего является испытание (на срок от трех месяцев до одного года) при замещении соответствующей должности гражданской службы, предусмотренное статьей 27 федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

в) государственная гражданская служба осуществляется с целью обеспечения полномочий федеральных и региональных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Одно из редких определений понятия «орган государства» приведено в Большом юридическом словаре. Это организованная часть государственного механизма, наделенная властными полномочиями, компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке руководства обществом. Представляется, что государственный орган – это образованное в установленном порядке публично-правовое лицо, наделенное государственно-властными полномочиями организационно-распорядительного характера по выполнению задач и функций государства (или субъектов федеративного государства). Определяющим признаком государственного органа является наличие у него властно-управленческих организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий, осуществляемых от имени государства по отношению к иным субъектам права и общественного управления [6].

В соответствии с частью 1 статьи 78 Конституцией Российской Федерации [7] федеральные органы исполнительной власти могут для осуществления своих полномочий создавать свои территориальные органы в регионах (управления, отделения, учреждения, отделы). Правовой статус их в законе не указан, тем не менее, не только министерства, но также службы и агентства, входящие в систему федеральных органов исполнительной власти имеют свои территориальные структуры. Такие же подведомственные структуры, наделенные статусом юридических лиц и опреде-



ленными властно-управленческими полномочиями, могут создавать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности, в муниципальных образованиях. Поскольку они создаются для реализации задач и функций органов государственной власти, то профессиональную деятельность не только в самих органах, но и в структурных подразделениях по выполнению их полномочий следует считать государственной гражданской службой. В «Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы», утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 [8] содержится перечень нескольких должностей гражданской службы, учреждаемых для обеспечения деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти межрегионального уровня.

Профессиональная служебная деятельность на должностях государственной гражданской службы осуществляется не только в целях обеспечения исполнения полномочий государственных органов, но и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации.

Под лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, замещающие государственные должности, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами. Лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, являются те, кто замещает государственные должности, установленные конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. И те и другие должности устанавливаются для непосредственного исполнения полномочий соответственно федеральных и региональных государственных органов.

Уровень (федеральный или региональный) и способ их установления одновременно является основанием для отнесения той или иной должности к соответствующей категории должностей федерального или регионального уровня. Так, Конституцией Российской Федерации предусмотрено более 20 наименований государственных должностей федерального уровня. В то же время нельзя не заметить, что должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливаемая конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, отнесена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 [9] к числу государственных должностей Российской Федерации (т. е. должностей федерального уровня). Это не случайно, поскольку согласно части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (в частности, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации юридически распределяет государственную гражданскую службу Российской Федерации на две категории: федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации (т. е. региональную государственную службу), что предопределено федеративным характером российского государства.

Соответственно, под федеральной государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных госу-



дарственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Региональной государственной службой, т. е. гражданской службой субъекта Российской Федерации является профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Федеральная гражданская служба осуществляется в федеральных государственных органах, функционирующих в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами Российской Федерации. Практически, она представляет собой профессиональную деятельность лиц, замещающих соответствующие должности в аппаратах таких федеральных органов государственной власти как администрация Президента Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и иных федеральных государственных органов (министерства, комитеты, службы, агентства и др.), образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, для обеспечения государственных задач и функций этих органов либо деятельности лиц, замещающих соответствующие государственные должности Российской Федерации. Государственная гражданская служба в субъектах Российской Федерации осуществляется в аппаратах органов представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти, а также в иных государственных органах, выполняющих от имени субъекта Российской Федерации его государственные функции и отнесенных его законодательными актами к гражданской службе.

Государственными гражданскими служащими Российской Федерации и ее субъектов не являются лица, замещающие государственные должности соответственно Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов, граждане, работающие в государственных органах по трудовым договорам (контрактам) или гражданско-правовым договорам, а также вспомогательно-технический персонал.

Таким образом, государственная гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу, находящуюся в ведении Российской Федерации; и гражданскую службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении.

Также следует отметить, что Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы не входят в систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которая определена Указом Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [10].

Таким образом, государственными служащими являются лица, занимающиеся профессиональной деятельностью по обеспечению полномочий государственных органов. Осуществление государственной службы в учреждениях, организациях и предприятиях, не являющихся государственными органами, действующим законодательством не предусмотрено. Государственной службой не является и работа в государственных органах на должностях, не относящихся к должностям государственной службы.

Исходя из вышеизложенного, сотрудники Управления Пенсионного фонда Российской Федерации не являются государственными гражданскими служащими.



Но законодатель, упустив данную категорию лиц в ФЗ «О противодействии коррупции» решил закрепить отдельные положения этого закона в других нормативно правовых актах. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 02.04.2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» [11] содержится обязанность данной категории лиц представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в сроки и по формам которые предусмотрены Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 г. № 559.

Другим нормативно правовым актом, закрепляющим отдельные положения ФЗ «О противодействии коррупции» в отношении данной категории лиц стало Постановление Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» [12].

Таки образом, ограничения, запреты и обязанности, установленные в ФЗ «О противодействии коррупции» для государственных и муниципальных служащих с принятием Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и Постановления Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» распространяются на работников Пенсионного фонда Российской Федерации.

Также данные ограничения, запреты и обязанности распространяются и на работников, замещающих должности в Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования и иных организациях созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организациях созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Ссылки на источники

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (с изм. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (с изм. от 02.12.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (с изм. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (с изм. от 21.07.2014) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Указ Президента Российской Федерации от 1.02.2005 № 112 (с изм. от 19.03.2014) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Васильев А. М., Лоба В. Е. Преступления против государственной власти по Псковской судной грамоте // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2014. – № 2 (39). – С. 54–59.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) в редакции 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). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 (с изм. от 10.09.2014) «Реестр



ART 14867

УДК 328.185

должностей федеральной государственной гражданской службы». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 (ред. от 25.07.2014) «О государственных должностях Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 (ред. от 08.09.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 (ред. от 25.07.2014) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ruslan Vcherashni,

Lecturer Department of Criminal Law, Procedure and Criminalistics, branch FGBOU VPO "Kuban State University" in Tikhoretsk, Tikhoretsk

vcherashni_ruslan@mail.ru

On some issues of application of federal law from 25.12.2008 N 273-FZ "On Combating Corruption"

Abstract. On the basis of analysis of existing legislation reveals the concept of the civil service and professional activities. The author concludes that the effect of certain provisions of the Federal Law of 25.12.2008 № 273-FZ "On Combating Corruption" applies to certain categories of citizens are not specified in the Act.

Key words: corruption, the concept of the civil service, professional suitability and degree (level) training, conflict of interest.

Рекомендовано к публикации:

Сирик М. С., кандидатом юридических наук, доцентом, зав. кафедрой уголовного права, процесса и криминалистики филиала ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет» в г. Тихорецке, г. Тихорецк

ISSN 2304-120X



9 772304 112014 2



4 3