

### Проблемы реализации в действующем законодательстве о государственной, муниципальной службе и противодействии коррупции принципа унификации правового статуса должностных лиц

**Ч**асть 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации определяет форму государственного устройства Российской Федерации как федеративное государство.

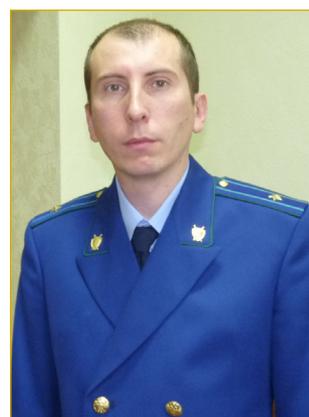
Федеративная форма государственного устройства предполагает децентрализацию государственной власти, ее распределение между центром и регионами.

Кроме того, демократический характер российского государства, установленный ч. 1 ст. 1 и ст. 3 Конституции Российской Федерации находит свое выражение в признании местного самоуправления, его самостоятельности в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Важной гарантией этой самостоятельности выступает положение упомянутой статьи о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, осуществление властных полномочий в сложившейся системе государственного устройства Российской Федерации осуществляется на федеральном, региональном и местном уровне.

Исходя из этого, Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 2) устанавливая разделение государственной службы на виды гражданскую, правоохранительную и военную, подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации (ст. 5). Правоохранительная и военная служба признаются видами федеральной государственной службы.

Наряду с разграничением видов государственной службы, подразделением государственной гражданской службы на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации и признанием специфики муниципальной службы, обусловленной самостоятельностью органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, действующее законодательство исходит из



**Д.С. Козлов**

*Старший прокурор отдела по надзору  
за исполнением законодательства  
о противодействии коррупции прокуратуры  
Нижегородской области,  
младший советник юстиции*

необходимости унификации правового статуса государственных и муниципальных служащих.

Так, частью 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» к числу принципов построения и функционирования системы государственной службы отнесено единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, а также взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы.

Исходя из положений статей 6 и 7 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов, а также муниципальной службы обеспечивается помимо прочего единством ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы. Аналогичное положение содержится в ст. 5 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Как следует из положений п.п. 1, 6 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции отнесено проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции и предусмотрена необходимость унификации 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.

Вместе с тем, следует признать, что в настоящее время принцип унификации прав, ограничений, запретов и обязанностей государственных и муниципальных служащих, имеющих антикоррупционную направленность, реализован в действующем законодательстве слабо.

Основной причиной этого является несогласованность норм различных федеральных законов, регламентирующих одни и те же либо сходные правоотношения, что осложняет правоприменительную практику.

Приведем ряд наиболее существенных примеров.

Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 16) в качестве ограничения, препятствующего поступлению на государственную службу и ее прохождению предусматривает наличие у лица не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

Вместе с тем, п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает в качестве ограничения лишь осуждение лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу. Наличие неснятой или не погашенной судимости в качестве ограничения на муниципальной службе не предусмотрено. На практике это означает, что лицо, осужденное за совершение преступления, в том числе должностного, к наказанию, не связанному с реальным лишением свободы, может продолжать работать на муниципальной службе несмотря на наличие судимости. На государственной службе такая ситуация исключена.

Далее, законодательное определение личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов на государственной и муниципальной службе, содержащееся в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», отличается от аналогичного определения, содержащегося в ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Если в первом случае наличие личной заинтересованности закон связывает с имущественными интересами любых третьих лиц, то в последнем случае только с интересами близких родственников государственного или муниципально-го служащего, а также лиц, связанных с ним финансовыми или иными обязательствами.

Таким образом, определение, содержащееся в нормах Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является более широким. Следует отметить, что определение, даваемое в ч. 2 ст. 71 Федерального закона от 20.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», полностью соответ-

ствует ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Частью 6 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлено, что в случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Приведенная норма в императивном порядке обязывает государственного и муниципального служащего передать названное в законе имущество в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов.

Вместе с тем, нормы ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ч. 2.2 ст. 14.1 Федерального закона 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» обязывают передавать принадлежащие государственному или муниципальному служащему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление лишь в случае, если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов.

Такая формулировка содержит в себе существенный элемент субъективизма, поскольку вероятность возникновения конфликта интересов определяется

самим государственным и муниципальным служащим, что нельзя признать отвечающим интересам службы.

Также следует обратить внимание на положения ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающие специальный порядок исчисления сроков применения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений. Согласно названной норме дисциплинарные взыскания за коррупционные правонарушения применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения, а не со дня совершения дисциплинарного проступка.

Подобной нормы нет ни в одном федеральном законе, регламентирующем прохождение иных видов государственной службы, а также в Федеральном законе 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Перечень примеров можно продолжить, особенно если обратиться к анализу норм, регламентирующих правовой статус лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, что не укладывается в рамки настоящей статьи.

В заключение необходимо отметить, что несмотря на имеющиеся проблемы, развитие принципа унификации правового статуса государственных и муниципальных служащих представляет собой актуальное направление совершенствования действующего законодательства, поскольку имеет важное значение для формирования антикоррупционных стандартов поведения должностных лиц всех уровней власти. ■