

ОГРАНИЧЕНИЕ СДЕЛКОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СФЕРЕ ДАРЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

© А. В. Красильщиков, 2015,

*канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры
гражданско-правовых дисциплин,
ВЮИ ФСИН России*

Одним из основных гражданско-правовых средств противодействия коррупции является ограничение правоспособности определенных категорий лиц на совершение некоторых видов сделок. Одним из самых распространенных ограничений сделкоспособности государственных служащих является запрет на дарение и получение ими различных вознаграждений.

Данное средство является объектом бурного обсуждения ученых-цивилистов¹. Причиной тому является противоречивость норм действующего законодательства, касающихся данного феномена и неоднозначного их толкования. По мнению некоторых ученых, некоторые нормы российского законодательства, которые призваны поставить надежный заслон на пути коррупции, не только этому не способствуют, но и зачастую приводят к диаметрально противоположному эффекту, вследствие чего требуется доскональное изучение, обоснованное толкование и разъяснение спорных моментов в российском праве.

При анализе такого средства противодействия коррупции следует учитывать, что термин «подарки» в российском законодательстве применяется в самых разных значениях, и в связи с этим правоспособность лиц, замещающих соответствующие должности, в отношении подарков различается.

Термин «подарки» в законодательстве РФ применяется в значении предмета такой формы поощрений, как награждение подарком² в рамках трудовых отношений государственных служащих.

Стоимость подарков, вручаемых в качестве награды, определяется, как правило, положением о соответствующем наградном фонде и другими нормативными правовыми актами. В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на противоречие данных норм и статьи 575 ГК РФ, которая допускает возможность получения государственным служащим обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. рублей³.

Здесь стоит обратить внимание на то, что при награждении, как правило, между лицом, принявшим решение о награждении, и награждаемым существуют отношения, основанные на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, к которым в соответствии с ч. 3 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство Российской Федерации не применяется. То есть здесь мы имеем место с императивными нормами публичного права, в которых конкретно прописаны

¹ См. напр.: Хамазина О. И., Наумов А. В., Подгруша, В. А., Киселев И. А., Михайлов В. И. и др.

² Регулируется, в частности, ст. 191 Трудового кодекса РФ, ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», п. 34 Служебного распорядка Управления делами Президента РФ, утвержденного приказом Управления делами Президента РФ от 04.05.2008 № 131, и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также налоговым законодательством.

³ В соответствии со ст. 217 Налогового кодекса РФ, подарки стоимостью более 4000 рублей, а также подарки, врученные ветеранам Великой Отечественной войны и некоторым другим категориям граждан, стоимостью более 10 000 рублей за налоговый период подлежат налогообложению.

стоимость подарков и правила получения государственными служащими и иными лицами.

В сфере частного права не допускается дарение государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. рублей (ч. 3 ст. 575 ГК РФ). Это означает, что не допускается передача государственным служащим подарков стоимостью свыше 3000 рублей в качестве, например, благодарности за совершение ими действий, вытекающих из их должностного положения или служебных обязанностей. Установленный запрет не касается тех случаев, когда дарение вызвано причинами, не связанными с их служебной деятельностью. Например, не будет являться нарушением п. 3 ст. 575 ГК РФ получение в подарок дорогих часов в качестве благодарности от родителей ребенка, который был спасен от утопления.

Некоторые ученые полагают, что п. 2 и 3 ст. 575 ГК РФ легализуют механизм получения взяток, и считают необходимым исключить данную статью⁴. Действительно, мнения правоведов о легализации взяточничества не лишено оснований.

Еще в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. говорилось об уголовной ответственности чиновника или иного лица, состоящего на службе государственной или общественной, который «по делу или действию, касающемуся до обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушения сих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином» (ст. 401 Уложения). Такое деяние называлось мздоимством.

Российское уголовное законодательство времен СССР не различало видов получения взятки. Была сформулирована общая норма об ответственности за получение взятки в каком бы то ни было виде за выполнение или невыполнение в интересах дающего какого-либо действия с использованием должностным лицом своего служебного положения (УК РСФСР 1922, 1926 и 1960 гг.), которая таким образом охватывала все разновидности взяточничества. Советское уголовное право предусматривало ответственность как за взятку-подкуп, так и за взятку-благодарность, когда вознаграждение передается должностному лицу за уже совершенное деяние при отсутствии какой-либо предварительной договоренности о вознаграждении⁵.

Из примеров истории отечественного законодательства можно сделать вывод, что законные действия, совершаемые государственным служащим в рамках ст. 575 ГК РФ, ранее однозначно были бы квалифицированы как уголовно наказуемое деяние.

Однако следует отметить, что фактически в советском уголовном праве получалась ситуация, что ответственность за взяточничество могла наступить у невинного человека, добросовестно принявшего взятку за подарок от неискреннего «дарителя». Предположительно поэтому в уголовном праве изменилась позиция «об отсутствии предварительной договоренности о вознаграждении»⁶, которая превратила

⁴ См., напр.: Крутикова С. В. Обычные подарки для государственных служащих // Вестник Тюменского государственного университета. - 2010. - № 2; Эрделевский А. Бойтесь данайцев, дары приносящих // Бизнес-адвокат. - 2000. - № 21; Простова В. М. Меры противодействия коррупции в сфере гражданского и арбитражного судопроизводства // Современное право. - 2005. - № 9. и др.

⁵ Эта позиция неоднократно констатировалась в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР о судебной практике по делам о взяточничестве (см., напр., п. 6 постановления от 23 сентября 1977 г.; п. 5 постановления от 30 марта 1990 г.).

⁶ В п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 обращается внимание на то, что время передачи предмета взятки (до или после совершения действия (бездействия) в интересах взяткодателя или представляемых им лиц) на квалификацию содеянного не влияет. Однако в случае со

«взяткодателя» и «взяткополучателя» в «дарителя» и «одаряемого», что, в свою очередь, обусловило необходимость принятия нормы, запрещающей дарение в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей. Некоторые комментаторы, ссылаясь на ст. 575 ГК РФ, стали утверждать, что указанная в статье максимальная сумма подарка⁷ – это та граница, которая отделяет подарок от взятки⁸. Мы не согласны с данным утверждением и поэтому считаем необходимым разграничить дефиниции гражданско-правового термина «дарение» и уголовно-наказуемого деяния «взятка».

Во-первых, следует отметить, что гражданское законодательство – это отрасль частного права, тогда как уголовное законодательство – отрасль публичного права. Спорная статья 575 ГК РФ, включенная в гл. 32 ГК РФ «Дарение», призвана регулировать отношения, складывающиеся в гражданско-правовой сфере, охватываемые по своей сущности договором дарения.

Применительно к ст. 575 ГК РФ *обычный подарок* мог бы быть разъяснен через указание возможных случаев, когда дарение государственному служащему (а точнее «лицу, занимающему должность государственного служащего») воспринималось бы в качестве общепринятого, привычного жеста, не выделяющегося среди других, себе подобных, и не входящего в противоречие с морально-нравственными устоями общества. Например, получение государственным служащим подарков по случаю дня рождения, юбилейной даты трудовой, творческой деятельности от друзей и коллег.

Во-вторых, главным признаком, отличающим дарение в гражданско-правовых отношениях от «вознаграждения» в публично-правовых отношениях, выступает безвозмездность.

По мнению профессора Н. А. Лопашенко, взятничество как коррупционное преступление является, по сути, сделкой, в нем наиболее очевиден возмездный обмен благами, выгодами, преимуществами⁹.

Следовательно, независимо от размера получение должностным лицом имущества или передачу ему незаконного вознаграждения в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей нужно расценивать как взятничество в следующих случаях: 1) если имело место вымогательство этого вознаграждения; 2) если вознаграждение (или соглашение о нем) имело характер подкупа, обуславливало соответствующее, в том числе правомерное, служебное поведение должностного лица; 3) если вознаграждение передавалось должностному лицу за незаконные действия (бездействие).

Таким образом, взятка и подарок, независимо от размера первой и стоимости второго, вовсе не пересекаются, а ст. 290 УК РФ и ст. 575 ГК РФ регулируют различные отношения.

Однако стоит заметить, что п. 1 ст. 575 ГК РФ разрешает дарение госслужащему подарков стоимостью менее 3000 руб. в связи с занимаемой им должностью, что может фактически привести его из области частного права в пограничные сферы права публичного. То есть, с одной стороны, служащий, благодаря возможностям, предоставляемым должностью, сможет создать для дарителя неправомерные преимущества или обстановку общего покровительства либо совершить определенные

взяткой-благодарностью между взяткодателем и взяткополучателем должна иметься предварительная договоренность о передаче предмета взятки (до или после совершения действий (бездействия)).

⁷ В наст. время 3000 рублей.

⁸ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А. В. Наумова. - М. : Юристь, 1996. С. 701.

⁹ См.: Лопашенко Н. А. Взятничество: проблемы квалификации // Правоведение. - 2001. - № 6. С. 111.

действия в его пользу, а с другой - может попасть в явную или предполагаемую зависимость от дарителя¹⁰.

Принятый Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обозначил границы получения подарков в сфере публичного права для госслужащих. В соответствии со ст. 17 государственному служащему запрещается получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Аналогичный запрет был введен и в ст. 12.1 Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

И хотя нарушение данных норм не является уголовно наказуемым деянием, к нарушителю могут быть применены меры дисциплинарного характера вплоть до увольнения с государственной службы.

По нашему мнению, в настоящее время толкование норм статьи 575 ГК РФ как «механизма, легализующего получение взяток» будет не совсем верным. Дело в том, что дарение является гражданско-правовой категорией и относится к сфере частного права. Поэтому указанная статья призвана ограничить сделкоспособность не только государственных служащих, но и потенциальных дарителей. Мы считаем, что целью статьи 575 ГК является не разрешить получение государственными служащими подарков до 3000 рублей, а запретить делать таковые для них неограниченному кругу субъектов гражданского права, за исключением случаев, предусмотренных законом. Нарушение обозначенного запрета может повлечь как для дарителя, так и для одаряемого меры гражданско-правовой ответственности. Так дарение государственному служащему подарков на сумму свыше 3000 рублей может быть признано недействительным в соответствии с п. 2 ст. 168 ГК либо ст. 169 ГК как сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта либо совершенная с целью, противной основам правопорядка или нравственности. Последствиями недействительности данной сделки может стать как обязанность каждой из сторон возвратить другой все полученное по сделке, так и взыскание в доход Российской Федерации всего полученного по ней сторонами, действовавшими умышленно, либо другие негативные последствия.

Так было бы целесообразно предусмотреть административную ответственность для дарителей за подарки как свыше трех тысяч рублей, так и до этой суммы лицам, указанным в ст. 575 ГК РФ, при отсутствии признаков преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ.

Непроработанным остается вопрос, связанный с порядком получения подарков в связи с участием в переговорах, подписании международных и иных договоров, служебными командировками и иными протокольными и официальными мероприятиями в качестве лица, занимающего определенную должность на государственной или муниципальной службе. В соответствии с п. 2 ст. 575 ГК РФ в этих

¹⁰ См.: Киселев И. А., Михайлов В. И. Актуальные вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства в Российской Федерации // Право и безопасность. - 2009. - № 3 (32).

случаях полученные подарки признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором он замещает должность.

Таким образом, в сфере дарения государственным служащим можно выделить следующие ограничения сделкоспособности:

1. Ограничения дарения в сфере публичного права, где госслужащие не вправе получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (подарки, ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Нарушение данных норм не является уголовно наказуемым деянием, однако к нарушителю могут быть применены меры дисциплинарного характера вплоть до увольнения с государственной службы.

2. Запрещение дарения в сфере частного права. Не допускается дарение государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. рублей (ч. 3 ст. 575 ГК РФ). Непосредственно данные запреты могут касаться получения государственными служащими подарков по случаю дня рождения, юбилейной даты трудовой, творческой деятельности от друзей и коллег. Нарушение обозначенного запрета может повлечь как для дарителя, так и для одаряемого меры гражданско-правовой ответственности. Так дарение государственному служащему подарков на сумму свыше 3000 рублей может быть признано недействительной сделкой в соответствии с п. 2 ст. 168 ГК как нарушающей требования закона или иного правового акта либо ст. 169 ГК как совершенной с целью, противной основам правопорядка или нравственности. Последствиями недействительности сделки может стать как обязанность каждой из сторон возвратить другой все полученное по сделке, так и взыскание в доход Российской Федерации всего полученного по ней сторонами, действовавшими умышленно, либо другие негативные последствия.