

---

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ,  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

**S.E. Channov**  
**The State Civil Service:  
Changes in the Legislation  
on Corruption Counteraction**

Changes to the legislation on public civil service, provided by the Federal Law dated December 22, 2014 No. 431-FZ are analyzed. The author notes that many of them ripened long ago and solve a number of problems arising within corruption counteraction at civil service.

*Key words and word-combinations:* civil service, corruption counteraction, control of the income and expenses.

Анализируются изменения, внесенные в законодательство о государственной гражданской службе Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ. Отмечается, что многие изменения давно назрели и решают ряд проблем, возникающих в рамках противодействия коррупции на гражданской службе.

*Ключевые слова и словосочетания:* гражданская служба, противодействие коррупции, контроль за доходами и расходами.

УДК 354:342.5  
ББК 66.3(0).123

**С.Е. Чаннов**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА:  
ИЗМЕНЕНИЯ  
В СФЕРЕ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
КОРРУПЦИИ**

**П**риоритетным направлением совершенствования законодательства в сфере государственного и муниципального управления остается борьба с коррупцией. Очередным шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 431). Этим Законом были внесены изменения в ряд законодательных актов, в том числе регулирующих вопросы прохождения государственной гражданской службы. О них и пойдет речь в настоящей статье.

Так, изменению подвергся п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»,

устанавливающий запрет на занятие гражданскими служащими предпринимательской деятельностью. В новой редакции он звучит следующим образом: гражданскому служащему запрещено «заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией».

Одновременно утратил силу п. 1 ч. 1 ст. 17 того же Закона, поскольку п. 3 в новой редакции поглощает его по объему.

Необходимость указанного изменения определялась тем, что на практике иногда возникали вопросы относительно объема запрета гражданским служащим заниматься предпринимательской деятельностью. В частности, неясно было, распространяется ли этот запрет только на случаи осуществления ими индивидуальной предпринимательской деятельности либо также на осуществление предпринимательской деятельности посредством учреждения различных хозяйственных обществ и других предпринимательских структур. Связано это с тем, что согласно ст. 2 Гражданского кодекса (ГК РФ) предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицам, зарегистрированным в этом качестве в установленном законом порядке. При этом в ст. 18 ГК РФ, устанавливающей содержание правоспособности граждан, отдельно перечисляются права граждан заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью и создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами. Таким образом, толкование ст. 2 во взаимосвязи со ст. 18 ГК РФ приводило к выводу, что законодатель, определяя понятие предпринимательской деятельности, имел в виду только индивидуальную предпринимательскую деятельность.

Косвенным доводом в пользу разрешения рассматриваемой ситуации могла служить также позиция Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 24 февраля 2004 г. № 3-П [1] указал, что деятельность акционеров не является предпринимательской (поскольку понятия «акционер» и «учредитель» все же не являются синонимами).

На практике же можно было встретить различные подходы к привлечению к ответственности гражданских служащих, являющихся учредителями юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. В некоторых случаях к ним применялись меры ответственности в связи с нарушениями п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в других – им инкриминировалось нарушение запрета, установленного п. 1 той же части (запрет участвовать на платной основе в

деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом). Однако последний вариант также срабатывал не всегда – в некоторых случаях суды вставали на сторону уволенных служащих, указывающих, что они не входили в состав органов управления учрежденных ими юридических лиц, а доверяли это делать другим. Кроме того, п. 1 ч. 1 ст. 17 не учитывал случаи управления гражданскими служащими некоммерческими организациями, которые также могут осуществлять предпринимательскую деятельность.

Новая редакция п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» расширяет сферу действия рассматриваемого запрета, так как под него теперь подпадает участие в управлении любым хозяйствующим субъектом (за исключением приведенных непосредственно в данной норме). Кроме того, на наш взгляд, как нарушение теперь следует трактовать и учреждение служащим любой предпринимательской структуры, поскольку, даже если он не будет управлять ей непосредственно, он все же делегирует свои полномочия как учредителя другим лицам.

Более серьезным выглядит изменение ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данная часть теперь изложена в следующей редакции:

«1. Сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи представителю нанимателя представляют:

1) гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, – при поступлении на службу;

2) гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, – ежегодно не позднее срока, установленного нормативными правовыми актами Российской Федерации».

По сравнению с предыдущей редакцией новая предусматривает подачу сведений о доходах всеми гражданами, поступающими на государственную гражданскую службу, независимо от того, на какую должность они претендуют. Гражданские же служащие по-прежнему будут отчитываться о своих доходах и доходах членов семьи, только если замещают должность, включенную в перечень коррупционно опасных должностей.

Наконец, в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было внесено еще одно изменение. Статья 59.3 Закона, устанавливающая порядок привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, была дополнена указанием на то, что взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

Стоит отметить, что в отсутствие каких-либо пояснений от разработчиков данных изменений приведенная норма видится не до конца понятной. Предложения о дополнении законодательства о государственной и муниципальной службе применительно к коррупционным правонарушениям понятием «мало-

значительность» ранее уже высказывались в научной литературе [2]. Однако речь шла о проблеме, связанной с тем, что действующее законодательство предусматривает обязательное увольнение служащих, совершивших определенные коррупционные правонарушения (осуществление предпринимательской деятельности, непредставление сведений о доходах либо представление заведомо ложных сведений; невыполнение обязанностей в связи с конфликтом интересов и др.). При этом никак не учитывается ни продолжительность нарушения, ни форма вины служащего, ни наступление либо ненаступление общественно опасных последствий и т.п. Соответственно, предлагалось дополнить законодательство о служебной деятельности понятием «малозначительное правонарушение» (дав ему определение) и указанием на то, что, если совершенное служащим коррупционное правонарушение является малозначительным, он может быть полностью освобожден от ответственности, либо к нему могут быть применены менее жесткие дисциплинарные санкции, чем увольнение.

Изменения же, внесенные Федеральным законом № 431, можно толковать двояко.

В первом варианте можно предположить, что ч. 3.1 ст. 59.3 распространяется на все случаи привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, то есть, вводя ее, законодатель как раз преследовал цель ввести специальное правило: какое бы наказание ни предусматривалось иными статьями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за коррупционный проступок, комиссия по урегулированию конфликта интересов может признать его малозначительным и рекомендовать представителю нанимателя ограничиться замечанием.

Во втором – следует исходить из того, что ч. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» касается лишь случаев, когда законодательство о гражданской службе в принципе предусматривает возможность наложения на служащего взыскания в виде замечания (ст. 59.1). В таком случае, при совершении гражданским служащим проступков, указанных в ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», даже если они действительно являются малозначительными, он по-прежнему подлежит увольнению со службы; при совершении же иных проступков ему грозит взыскание в виде выговора или предупреждения о неполном должностном соответствии, если только конфликтная комиссия не признает их малозначительными. В таком случае внесенные изменения имеют цель – не смягчить, а ужесточить ответственность за коррупционные правонарушения. С учетом общей направленности Закона, а также использованных в ч. 3.1 ст. 59.3 формулировок именно это толкование видится нам более верным.

К сожалению, авторы законопроекта не только никак не прокомментировали эту, достаточно неоднозначно звучащую норму, но и не озаботились тем, чтобы разъяснить в Законе – что же такое «малозначительность», что, безусловно, усложнит применение ч. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на практике.

Предлагаем следующее: малозначительным может быть признано впервые совершенное гражданским служащим коррупционное правонарушение в случае, если оно было совершено по неосторожности и не повлекло извлечение служащим какого-либо дохода или иной выгоды для себя. Конечно, желательно, чтобы такое (либо схожее определение) было непосредственно закреплено в законодательстве.

Кроме того, при применении положений о малозначительности коррупционных правонарушений следует помнить, что такое решение может принять только комиссия по урегулированию конфликтов интересов, создаваемая в государственном органе. Между тем Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусматривает обязательное рассмотрение вопросов о совершении гражданскими служащими коррупционных правонарушений такими комиссиями. В соответствии с ч. 1 ст. 59.3 указанного Закона «взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений» и только в случае, «если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, – и на основании рекомендации указанной комиссии».

Следовательно, если доклад о результатах проверки в комиссию по урегулированию конфликтов интересов не направлялся и она не привлекалась к рассмотрению вопроса каким-либо иным образом (например, оценивала ситуацию конфликта интересов, рассматривала обращение служащего о невозможности по уважительной причине представить сведения о доходах и т.п.) – признание совершенного коррупционного правонарушения малозначительным невозможно.

Изменениям в рамках Федерального закона № 431 подвергся и Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В данный Закон внесено сразу несколько изменений, все они выглядят необходимыми, но носят прежде всего уточняющий характер.

Так, для начала законодатель спустя два года все-таки определился с тем, кто же именно из государственных и муниципальных служащих и иных работников подпадает под контроль за расходами. В принципе уже при принятии Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» представлялось очевидным, что это должны быть лица, замещающие должности, связанные с представлением сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также члены их семей. Однако в самом Законе это прямо сказано не было.

Итак, наконец данный вопрос решен однозначно. В частности, применительно к гражданской службе, Закон определяет, что он устанавливает контроль за расходами лиц, занимающих:

должности федеральной государственной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих

доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

должности государственной гражданской службы субъектов РФ, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; а также супруг (супругов) и несовершеннолетних детей указанных лиц.

Кроме того, была устранена неясность, связанная с исчислением сроков, за которые должны были считаться доходы, полученные подконтрольными лицами. Статья 3 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» ранее устанавливала, что лицо, замещающее (занимающее) одну из указанных должностей, обязано представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) *за три последних года, предшествующих совершению сделки*, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

При этом на практике нередко возникал вопрос: имеются ли в виду доходы, полученные за три календарных года, предшествующих году совершения сделки, либо за три года именно с момента ее совершения? Другими словами, если сделка, совершена, например, 15 июня 2014 г. – за какой период служащий должен рассчитывать свой доход, чтобы определить, обязан ли он о ней информировать: с 1 января 2011 г. по 31 декабря 2013 г. либо с 16 июня 2011 г. по 15 июня 2014 г.? При этом буквальное толкование нормы Закона, скорее, склоняло ко второму варианту, в то время как системное (с учетом законодательства о контроле за доходами в целом) – к первому.

Теперь данная проблема решена путем введения в закон понятия «отчетного периода». Отчетным периодом считается календарный год, предшествующий году представления сведений (то есть год, когда была совершена сделка). Расчет же доходов следует производить за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

Таким образом, в рассмотренном примере со сделкой, совершенной 15 июня 2014 г., обязанность представления сведений возникнет, если ее сумма превышает доходы служащего и членов его семьи за период с 1 января 2011 г. по 31 декабря 2013 г. С одной стороны, это выглядит логично, поскольку упрощает сопоставление представленных служащим сведений с его декларациями о доходах; с другой – могут возникнуть и проблемы, ведь крупная сделка могла быть совершена и за счет дохода, полученного именно в 2014 г. Но в любом случае у служащего останется возможность пояснить источники своих

доходов в рамках ст. 9 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Наконец, в рамках совершенствования антикоррупционного законодательства были внесены изменения в Федеральный закон «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Ранее данный Закон распространялся только на высших должностных лиц государственной гражданской службы (и членов их семей) – лиц, замещающих:

должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ, Правительством РФ или Генеральным прокурором РФ;

должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Теперь на гражданской службе запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами также касается лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов РФ, осуществление полномочий по которым предусматривает участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и которые включены в перечни, установленные соответственно нормативными правовыми актами федеральных государственных органов субъектов РФ. Соответственно, у указанных органов государственной власти возникает обязанность разработки перечней таких должностей.

Кроме этого, была уточнена ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», устанавливающая уважительные причины невыполнения указанных в Законе требований. Если раньше таковыми признавались только арест и запрет распоряжения, наложенные компетентными органами иностранного государства в соответствии с законодательством данного иностранного государства, на территории которого находятся счета (вклады), осуществляется хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранном банке и (или) имеются иностранные финансовые инструменты, то теперь данная норма дополнена указанием на некие иные обстоятельства, не зависящие от воли лиц, на которых распространяется данный запрет. Как представляется, данная формулировка является слишком общей и нуждается все же в большей конкретизации.

В противном случае указанные изменения сами, в свою очередь, могут выступить коррупциогенным фактором для лиц, желающих обойти рассматриваемый запрет.

Библиографический список

1. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы: постановление Конституционного Суда РФ от 24 февр. 2004 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2.

2. Чаннов С.Е. Может ли коррупционное правонарушение быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197–2203.

**E.Yu. Sidorova, D.S. Okorokov**  
**The System of Agricultural**  
**Organizations Reserves**  
**Management**

The classification of agricultural organization reserves is presented. Basic functions and principles of reserves management and their applicability are considered. Stages of development and implementation of the organization production reserves management system are identified. The peculiarities of the system of agricultural organizations reserves management and its structure are revealed.

*Key words and word-combinations:* production reserves, management system, agricultural organizations.

Представлена классификация резервов сельскохозяйственных организаций. Рассмотрены основные функции и принципы управления резервами и их применимость. Определены стадии процесса разработки и внедрения системы управления производственными резервами организации. Выявлены особенности системы управления резервами сельскохозяйственных организаций и ее структура.

*Ключевые слова и словосочетания:* производственные резервы, система управления, сельскохозяйственные организации.

УДК 338.43  
ББК 65.32

**Е.Ю. Сидорова, Д.С. Окорок**

**СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ**  
**РЕЗЕРВАМИ**  
**СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ**  
**ОРГАНИЗАЦИЙ**

**В** современных условиях для сельскохозяйственных организаций (далее – организация) большое значение приобретает поиск резервов повышения эффективности производства. В экономической литературе широко представлены различные подходы к понятию «резервы». Под резервами сельскохозяйственных организаций понимаются неиспользованные или частично используемые возможности (с учетом современного развития науки, техники и технологий) эффективного функционирования организаций на основе применения инновационных технологий производства и оборудования, прогрессивных технологий управления, передового мирового опыта с целью выпуска запроецированного количества качественной продукции и максимального удовлетворения потребностей в ее количестве и качестве [1, с. 32]. Таким образом, все резервы организаций можно разделить на следующие укрупненные группы.